Фролов Г.А.
Студент
5 курса факультет Института права
Челябинский государственный университет
Россия, г.Челябинск
Научный руководитель: Князева Ирина Николаевна

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Аннотация: *В статье исследуются вопросы нормативного регулирования и практической реализации административной ответственности должностных лиц. Критически оценивается излишне казуистический подход к формулированию правовых норм, приравнивание индивидуальных предпринимателей к должностным лицам. Формулируются предложения по совершенствованию законодательства.*

Ключевые слова: *Административная ответственность, должностное лицо, проблемы, совершенствование законодательства, Кодекс об административных нарушениях.*

Annotation: *The article examines the issues of legal regulation and the practical implementation of administrative responsibility of officials. An overly casuistic approach to the formulation of legal norms and the equalization of individual entrepreneurs with officials are critically evaluated. Proposals for improving legislation are formulated.*

Keywords: *administrative responsibility, official, problems, improvement of legislation, Code of Administrative Violations.*

В настоящее время, ввиду всеобщего тренда гуманизации общественной жизни в целом и государственного принуждения в частности, значимость приобретает принцип экономии уголовно-правовой репрессии. В этой связи

административная ответственность становится важнейшим инструментом реагирования на противоправное поведение и, как следствие, поддержания законности.

Институт административной ответственности должностных лиц в российском праве начал формироваться лишь в советское время, не получая при этом надлежавшей правовой и доктринальной проработки. Само определение должностного лица в нормативных актах советского периода не отличалось правовой определенностью, однако было куда более лаконичным, чем современное.

В новых правовых реалиях с принятием Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ) [1] вопросы надлежащей правовой регламентации административной ответственности, в том числе дефиниции должностного лица и специальных видов наказания, только усугубились.

Кроме того, КоАП РФ ввел в круг субъектов ответственности за совершение административных правонарушений юридических лиц. При этом закрепив дуализм субъектности – привлечение к ответственности юридических лиц не исключает ответственности их должностных лиц.

Статистические данные за 2018 годов свидетельствуют, что судами общей юрисдикции к административной ответственности было привлечено 1 161 361 должностных лиц (19,5% от общего числа), за первое полугодие 2019 года — 578 408 (19,8%). Если сравнивать эти значения с числом привлеченных к ответственности юридических лиц, то последних значительно меньше — в 2018 г. 281 710 (4,7%), в первом полугодии 2019 г. 133 373 (4,5%).[6]

Для должностных лиц КоАП РФ предусматривает специальный вид административного наказания – дисквалификацию на срок от шести месяцев до трех лет.

Дисквалификация в 2018 и первом полугодии 2019 г. была применена судами общей юрисдикции менее чем в одном проценте случаев привлечения к ответственности должностных лиц. [6]

В действующем российском законодательстве термин «должностное лицо» используется достаточно активно, вместе с тем в различных нормативно-правовых актах смысловое наполнение данного термина существенно разнится.

Так Федеральный закон от 2 мая 2006г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в ст. 4 определяет должностное лицо, как «постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления» [4].

Трудовой кодекс РФ оперирует понятием «руководитель», то есть «физическое лицо, которое в соответствии с законом или учредительными документами организации осуществляет руководство этой организацией», при этом организационно-правовая форма или форма собственности организации значения не имеет [3].

В уголовном законодательстве [2] категория должностного лица определяется исходя из занятия государственной должности, должности в органе государства или местного самоуправления, государственном или негосударственном предприятии, учреждении либо организации и характером выполняемых функций — организационно-распорядительных и административно-хозяйственных. Дефиниции последних даются Верховным судом РФ в Постановлении Пленума «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» [5].

В КоАП РФ круг должностных лиц наиболее широкий. Примечание к ст. 2.4 КоАП РФ аккумулирует примечания ст.ст. 201, 285 и 318 УК РФ, дополняя их перечислением иных лиц, включая индивидуальных предпринимателей.

Не отрицая специальной субъектности последних, следует отметить, что отнесение их к категории должностных лиц представляется неоправданным, поскольку осуществление предпринимательской деятельности от своего имени и исполнение служебных обязанностей, с которым законодатель связывает

ответственность должностных лиц, категории совершенно разные. Необходимо обособить административно-деликтный статус индивидуальных предпринимателей с учетом их роли в экономике и государственной поддержки индивидуальной предпринимательской деятельности.

Постоянное расширение круга должностных лиц путем включения новых категорий в примечание к ст. 2.4 КоАП РФ размывает данную дефиницию до полной утраты универсальности.

Все разнообразие перечисленных в ст. 2.4 КоАП РФ лиц следовало бы объединять иной, более широкой категорией «лица, специально уполномоченные на совершение юридически значимых действий», тогда как дефиницию должностного лица надлежит унифицировать для целей всех отраслей российского права, чтобы избежать в дальнейшем правовой неопределенности, расширительного или наоборот ограничительного толкования в правоприменительной практике.

Возможность одновременной ответственности двух различных субъектов – должностных и юридических лиц представляется избыточной и не отражающей сущности предпринимательской деятельности, кроме случаев, когда действия должностного лица вышли за пределы полномочий либо противоречат интересам юридического лица.

Возможность привлечения к административной ответственности юридических лиц априори подразумевает наличие вины руководителя. В этой связи имеет смысл в качестве специального условия для одновременной ответственности юридического лица и лица, специально уполномоченного на совершение юридически значимых действий, предусмотреть действия за пределами условий осуществления полномочий либо интересов юридического лица.

Анализ ч. 1 ст. 3.11 КоАП РФ показывает, что содержание дисквалификации описывается, подобно дефиниции должностного лица, излишне казуистично, с постоянным добавлением узкоспециализированных видов деятельности.

Данный подход так же не способствует универсальности и определенности в правоприменении. Вместо этого целесообразно сформулировать общее понятие дисквалификации по аналогии со ст. 47 УК РФ, регламентирующей наказание в виде лишения права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью.

Дисквалификация представляется достаточно эффективной мерой ответственности для лиц, совершивших административные правонарушения, сопряженные с нарушением требований и правил при осуществлении своих полномочий.

К сожалению, данное наказание используется судами достаточно редко.

На этом основании можно предположить, что либо лица перестали совершать правонарушения в силу превентивного потенциала данного вида наказания, либо правоприменитель по каким-то причинам не может или не хочет его применять.

Ч. 3 ст. 3.11 КоАП РФ исключает возможность дисквалификации лиц, которые хотя и совершили правонарушение, будучи уполномоченными на совершение юридически значимых действий, но утратили специальный статус на момент вынесения решения о привлечении к административной ответственности. Такое положение не может быть признано отвечающим принципу справедливости, в связи с чем указанную норму следует исключить.

Одновременно с этим, следует учитывать, что эффективность дисквалификации во много зависит от надлежащего контроля за исполнением запрета замещать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

На основании вышеизложенного, рекомендуется изложить в следующей редакции:

1. Статью 2.4 Кодекса об административных правонарушениях РФ:

«Административная ответственность лиц, специально уполномоченных на совершение юридически значимых действий

Административной ответственности подлежит следующие лица, специально уполномоченные на совершение юридически значимых действий:

1) Должностное лица постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности;

2) Руководители и другие работники иных организаций, арбитражные управляющие, члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, физические лица, являющиеся учредителями (участниками) юридических лиц, руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов организаций, являющихся учредителями юридических лиц, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций;

3) Лица, осуществляющие функции по организации и осуществлению закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в том числе члены комиссии по осуществлению закупок;

4) Лица, осуществляющие функции члена лицензионной комиссии;

5) Лица, осуществляющие функции по организации и проведению обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, в том числе члены конкурсной комиссии, аукционной комиссии;

6) Лица, осуществляющие деятельность в области оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности);

7) Физические лица, осуществляющие деятельность в области проведения экспертизы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

При данной формулировке ст. 2.4 КоАП РФ санкции норм особенной части должны формулироваться через соответствующие отсылки, например, «влечет наложение административного штрафа на лиц, указанных п. 3 статьи 2.4 настоящего Кодекса, в размере тридцати тысяч рублей».

2. Статью 3.11 Кодекса об административных правонарушениях РФ:

«1. Дисквалификация заключается в запрещении физическому лицу занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью.

2. Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

3. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей».

Библиографический список:

1 Кодекс об административных правонарушениях Федеральный закон от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ — 2002. — № 1. Ст. 1. — Текст: непосредственный.

2 Уголовный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон: от 13 июня 1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ — 1996. — № 25. Ст. 2954.

3 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 № 197—ФЗ // Российская газета —2001 — 31 декабря—№ 256.

4 О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ — 2006 — № 19 ст. 2060.

5 О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 // Бюллетень Верховного Суда РФ, — 2009, —№ 12.

6 Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции [Электронный ресурс] URL: http://www.cdep.ru/index.php7id (дата обращения: 09.02.2020).