UDC 342

DOI: 10.21779/2500-1930– 2018-33-1-74-82

Э.Б. Алиева, Р.Т. Алиева

Проблемы разграничения административной ответственности должностных лиц организации (на примере Республики Дагестан)

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; alievaelmira67@yandex.ru, alieva1994@mail.ru

В статье рассматривается проблема привлечения руководителя организации и должностного лица структурного подразделения организации к административной ответственности, связанная с неправильным разграничением полномочий данных лиц. Также затрагиваются вопросы проведения внеплановых проверок и систематических наблюдений, содержащихся в деятельности контрольных органов государственной власти.

Административная ответственность – это особый вид юридической ответственности, которая выражается в применении контролирующими органами государственной власти к физическим и юридическим лицам, совершившим административное правонарушение.

Актуальность данной темы обусловлена тем, что в последнее время практика правоотношений между контролирующим органом государственной власти и должностным лицом требует переосмысления и более четкого определения субъекта в многосубъектном понятии «должностное лицо».

Основной целью исследования является изучение правовой практики применения мер административной ответственности органами государственного контроля в Республике Дагестан. Для достижения данной цели был проведен анализ судебной практики привлечения должностного лица к административной ответственности РД.

При написании статьи были использованы логический, формально-юридический, системный, сравнительно-правовой методы исследования и метод анализа.

Были сделаны выводы и даны рекомендации для дальнейшего устранения ошибочного применения контролирующим органом государственной власти норм административного законодательства. Выводы, приведенные в статье, позволяют изучить проблемы привлечения должностных лиц к административной ответственности, которые возникают на практике в Республике Дагестан, так как правоприменение отражает материальную сторону административной ответственности юридических и должностных лиц. Правильное применение мер административной ответственности приведет к повышению качества работы контролирующих органов государственной власти, а также наказуемости виновного лица.

Ключевые слова: *административная ответственность, должностное лицо, руководитель организации, правоприменение, административное право, структурное подразделение.*

Административное право является наиболее широкой отраслью российского права, затрагивающей, все сферы общественных отношений. Административное законодательство имеет большое количество вопросов и спорных моментов, касающихся привлечения субъекта к административной ответственности, которые остаются открытыми и по сей день.

П.И. Кононов предлагает следующее определение административной ответственности: «...Административная ответственность заключается в применении компетент-

ными органами исполнительной власти, иными органами публичной власти, созданными в соответствии с федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации, их должностными лицами, судьями судов, созданных в соответствии с федеральным конституционным законом, предусмотренных настоящим Кодексом и законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности мер административной ответственности (административных наказаний) к физическим и юридическим лицам, виновно совершившим административные правонарушения» (новая норма)» [1, с. 28].

Должностное лицо как субъект административной ответственности до сих пор не имеет однозначного определения в законодательстве. Привлечение должностного лица к административной ответственности является сложным процессом, реализуемым уполномоченным органом контроля государственной власти, который имеет свои особенности.

Актуальность данной темы обусловлена тем, что за последнее время практика правоотношений между контролирующим органом государственной власти и должностным лицом требует переосмысления и более четкого определения субъекта в многогосубъектном понятии «должностное лицо». На практике контролирующий орган государственной власти не рассматривает понятие «должностное лицо» в полной мере, ограничивая признак многосубъектности, предусмотренный в законе.

Вышеперечисленные обстоятельства послужили основанием для проведения анализа понятий «должностное лицо», «руководитель организации» и «должностное лицо структурного подразделения», рассмотрения часто допускаемых ошибок со стороны контролирующего органа государственной власти.

Спорным является вопрос разграничения понятий: «руководитель организации» и «должностное лицо структурного подразделения организации».

В примечании ст. 2.4. Кодекса об административных правонарушениях РФ содержится определение понятия «должностное лицо», которое указывает на неопределённое количество субъектов административной ответственности. Так, по мнению В.В. Кизилова, примечание ст. 2.4 КоАП РФ не ограничивает субъектный состав, подчеркивая его множественность. Под эту категорию попадает и понятие «должностное лицо». В.В. Кизилев подразделяет понятие «должностное лицо» на следующие категории:

- Представитель власти (лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него). *Примечание:* функции представителя власти осуществляются на постоянной, временной основе или в соответствии со специальными полномочиями.

- Лицо, выполняющее административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

- Лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

- Прочие лица, несущие административную ответственность как должностные лица [2, с. 114].

По мнению ученого, понятие «руководитель организации» относится к прочим лицам, наделенным административной ответственностью как должностные лица. Руководитель организации является высшим должностным лицом, осуществляющим вышеперечисленные функции, которые распространяются на организацию и ее структурные подразделения.

Статья 273 Трудового кодекса РФ определяет, что руководитель организации – физическое лицо, которое в соответствии с настоящим кодексом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, учредительными документами юридического лица (организации) и локальными нормативными актами осуществляет руководство этой организацией, в т. ч. выполняет функции ее единоличного исполнительного органа.

Трудовое и гражданское законодательства не содержат такого определения как «структурное подразделение организации».

Лопатников В.И. в своем «Экономическо-математическом словаре» под структурным подразделением организационной структуры понимает составную часть компании (акционерного общества, холдинга, предприятия), производственное подразделение либо структурное функциональное подразделение (отдел, управление, служба и т. п.), предусмотренные организационной структурой компании, вместе с относящимися к ним работниками, выполняющими установленный круг обязанностей и отвечающими за выполнение возложенных на них задач [3, с. 249].

Из вышесказанного можно сделать вывод, что должностное лицо структурного подразделения организации – это лицо, выполняющее административно-хозяйственные, организационно-распорядительные функции, осуществляющее руководство структурным подразделением организации на основании трудового законодательства и локальных нормативных актов этой организации.

Пункт 3 ст. 2.1 КоАП гласит, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

М.А. Арютина считает, что возникновения вопроса привлечения к административной ответственности должностного лица и юридического лица связано с двойственной природой последнего субъекта ответственности: «В обоих случаях будет нарушен баланс: с одной стороны, становится возможным привлечение к ответственности лица, которое в целом признается виновным лишь в силу своего служебного положения. С другой стороны, допускается попустительство правонарушениям должностных лиц, которые будут скрываться за спиной юридических лиц» [4, с. 197]. По мнению Никифорова, виновность юридического лица определяется виновностью руководителя (должностного лица) [5, с. 78].

Также п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 24.03.2005 гласит: «В соответствии с частью 3 ст. 2.1 КоАП РФ в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено (статья 2.4 КоАП РФ), допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц».

Некоторые ученые считают, что такое правовое регулирование является конституционно допустимым, будучи обусловленным спецификой административной деликтоспособности юридических лиц, сопряженной с причастностью к совершению административных правонарушений не отдельных индивидов, а создаваемых в установленном законом порядке коммерческих и некоммерческих организаций [6, с. 90].

Возникает вопрос, если вина юридического лица определяется виной должностного лица, то как в данном случае определить виновное должностное лицо, если при рассмотрении правонарушения возможно привлечение к ответственности как руководителя организации, так и должностного лица структурного подразделения организации.

Диспозиции статей 14.23, 13.33, 14.12, 14.13, 20. 24 КоАП РФ и т. д. предполагают, что при совершении руководителем административного правонарушения, он несет ответственность, предусмотренную Кодексом об административных правонарушениях, как должностное лицо, определяемое в санкции данных статей. Санкция п. 3 и 4 ст. 20.16 КоАП РФ привлекает к ответственности непосредственно руководителя организации независимо от того, совершено ли было это должностным лицом структурного подразделения. Статьи 13.21, 14.1, 14.2, 14.3, КоАП РФ и т. д. предполагают, что при привлечении к административной ответственности могут рассматриваться как руководитель организации, так и должностные лица структурного подразделения организации. Полномочием контролирующего органа государственной власти при привлечении к административной ответственности является выделение субъекта из содержащегося в законе понятия *должностное лицо*.

Отсутствие правильного разграничения многосубъектного понятия «должностное лицо» приводит к тому, что контролирующие органы государственной власти допускают ошибки при определении субъекта административной ответственности.

Практика привлечения к административной ответственности показала, что государственные контрольно-надзорные органы во всех случаях привлекают к административной ответственности не только юридические лица, но и их должностных лиц.

Обратимся к практике применения данных статей на примере РГВК «Дагестан». По Постановлению суда по делу об административном правонарушении № 5-246/16 от 23.12.2016 при проведении внеплановой проверки Управлением Роскомнадзора по РД было направлено на рассмотрение мирового судьи (протокол № АП-05/5/908 от 15.11.2016 по ч. 2 ст. 13.21 КоАП РФ) в отношении и. о. генерального директора ГБУ РД РГВК «Дагестан» им. Гаруна Курбанова.

Контролирующий орган при составлении протокола об административном правонарушении не проверил, в чью должностную компетенцию входит соблюдение установленного порядка распространения среди детей продукции средства массовой информации, содержащей информацию, причиняющую вред их здоровью и (или) развитию. Орган государственной власти поверхностно отнесся к определению административной ответственности должностного лица, возложив данную компетенцию на руководителя организации.

Так, должностная инструкция генерального директора не предусматривает задачу соблюдения программной концепции вещания. Трудовой договор не всегда может включать в себя предусмотренные организацией административно-хозяйственные и организационно-распорядительные функции, выполняемые руководителем, поэтому весь перечень полномочий, предусмотренный организацией, рассматривается в должност-

ной инструкции организации, а также в иных локальных нормативно-правовых актах и в учредительных документах.

В организациях, государственных учреждениях и предприятиях с численным составом более 100 человек имеются руководители структурных подразделений – должностные лица, чья должностная инструкция организации предусматривает ответственность за соблюдение и исполнение различных положений. Должностная инструкция главного редактора предусматривает задачу соблюдения программной концепции вещания, т. е. организационно распорядительные функции, а также административную ответственность за ее нарушение.

В своей научной работе «Делопроизводство и документооборот в бухгалтерии» М.Ю. Рогожин определяет должностную инструкцию как нормативный документ, регламентирующий деятельность конкретного должностного лица рассматриваемого предприятия и устанавливающий порядок применения указанными лицами положений иных нормативно-правовых актов [7, с. 18].

По нашему мнению, объективная сторона раскрывается в локальных нормативных правовых актах и таких учредительных документах, как Устав организации, в положениях о структурных подразделениях и должностных инструкциях работников. Вместе с тем Е.А. Степовой и С.В. Резниченко считают, что должностная инструкция является основным организационно-правовым документом, четко определяющим место и значение конкретной должности в структуре организации. Она определяет квалификационные требования к претендентам на ту или иную должность, функции работника, его основные права и обязанности, а также ответственность. В ней отражается порядок приема, увольнения, замещения работника и обеспечиваются условия для его эффективной работы; она служит для разрешения трудовых споров, производственных конфликтов, для определения правомерности наложения дисциплинарных взысканий [8, с. 25].

Ввиду отсутствия грамотного подхода и реального представления о полномочиях должностного лица структурного подразделения контролирующие органы практикуют модель «списания» ответственности на руководителя организации как на должностное лицо.

На данный момент многие контролирующие органы проводят внеплановые систематические наблюдения с нарушением законодательства, а также составляют протокол и постановление об административных правонарушениях, не находясь на месте его совершения, то есть в организации, которая совершила административное правонарушение.

В соответствии со ст. 10 ФЗ № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 устанавливается исчерпывающий перечень оснований для проведения внепланового систематического наблюдения.

По мнению Добролюбовой Е.И. и Южакова В.Н., наблюдаются существенные расхождения в данных о количестве заявлений, направленных в органы прокуратуры, и о количестве полученных согласований между статистическими данными органов государственного контроля (надзора) и данными Генеральной прокуратуры. В целом доля внеплановых проверок, согласованных с органами прокуратуры, составляет не более 1 % от общего количества проведенных внеплановых проверок [9, с. 95].

В работе «Государственный контроль и надзор в современной России» Алексева В.В. и Вдовенко З.В. отмечают, что на настоящее время существует ряд проблем, не

нашедших решения. К ним можно отнести необоснованный вывод из сферы действия Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» некоторых мероприятий по контролю, отсутствие систематизации контрольно-надзорной деятельности в отдельных сферах (например, социального обеспечения и защиты населения), недостаточную регламентацию отдельных видов контрольно-надзорной деятельности на уровне актов

Таким образом, можно констатировать, что потенциал положений Закона № 294-ФЗ, ограничивающих возможности органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении проведения выездных внеплановых проверок, используется далеко не в полной мере [10, с. 12].

Составление протокола об административном правонарушении без присутствия привлекаемого должностного лица также является проблемой для правоприменительной практики, в частности наложения санкций. Лишь в судебном порядке лицо может защитить свои права от необоснованного привлечения к административной ответственности.

Систематические внеплановые наблюдения не позволяют в полной мере изучить субъект административной ответственности, так как контролирующий орган государственной власти при привлечении к административной ответственности основывается на неполных признаках состава административного правонарушения. В частности, неисследованной остается объективная сторона, которая в свою очередь позволяет определить какой субъект из многосубъектного понятия «должностное лицо» должен привлекаться к административной ответственности – руководитель организации или же должностное лицо структурного подразделения организации.

Подводя итог исследования практики, можно выделить следующие проблемы.

Термин *должностное лицо*, используемый в административном законодательстве, интерпретируется самыми разными способами и поэтому обладает признаком многосубъектности. Несмотря на это, контролирующие органы государственной власти должны точно определять понятие *должностное лицо* и субъект административной ответственности.

Одной из главных проблем практики контролирующих органов государственной власти, ведущих к ошибкам в правильном разграничении должностных лиц в качестве руководителя организации и должностных лиц структурного подразделения организации, является загруженность работой контролирующих органов.

Эффективность работы контролирующих органов государственной власти снижается, т. к. реализация норм административного законодательства сопровождается большим количеством вопросов, нестыковок и коллизий, приводящих к спорам на практике. Данная система разграничения субъектов при определении ответственности малоэффективна как для сотрудников-инспекторов, так и для организаций и их должностных лиц, которые с ней сталкиваются. Количество организаций и предприятий в разы превышает возможности контролирующих органов государственной власти. Это влечет за собой понижение качества работы инспекторов и самого аппарата контролирующего органа, которое сказывается, в свою очередь, на правах невиновных должностных лиц.

Найти баланс между интересами государства и интересами подконтрольных организаций и их должностных лиц крайне сложно. Поэтому, по нашему мнению, в конкретном случае возможно рассмотрение дела об административном правонарушении

судами в целом путем разграничения вины между руководителем организации и должностным лицом структурного подразделения организации.

Анализируя предложенную в статье практику применения мер ответственности, можно сделать вывод о том, что руководитель организации и должностное лицо структурного подразделения обладают равным правовым статусом в лице субъекта административной ответственности в качестве должностного лица, но только в тех случаях, когда норма административного права не дает четкого разграничения между данными субъектами в понятии «должностное лицо».

Полагаем, что для разграничения субъектов административной ответственности между руководителем организации и должностным лицом структурного подразделения было бы правильным закрепить за контролирующим органом государственной власти право обращаться к уставным документами организации, локальным нормативно-правовым актам, таким, как положения структурного подразделения, должностные инструкции руководителя или должностного лица структурного подразделения, прописывающим административно-хозяйственные и организационно-распорядительные функции, за неисполнение и несоблюдение которых лицо несет административную ответственность.

Внеплановые систематические наблюдения как форма контроля используются в России не в полной мере. Составление протокола при выявлении правонарушения производится на месте нахождения контролирующего органа, что не позволяет ознакомиться со всеми сторонами административного правонарушения. Это ведет к тому, что орган государственного контроля привлекает к административной ответственности должностных лиц, перечень которых содержится в Едином государственном реестре юридических лиц. Объяснения со стороны привлекаемого должностного лица позволяют определить виновное должностное лицо, в чью компетенцию входили выполнение и соблюдение норм административного права.

Таким образом, вышеперечисленные проблемы и вопросы приводят к затруднению применения контролирующим органом государственной власти норм административного законодательства.

Законодательство, предусматривая все возможные вопросы разграничения субъектов административной ответственности, в том числе руководителя организации и должностного лица структурного подразделения, дает право органам контроля государственной власти интерпретировать данное разграничение в своих интересах. Это происходит, как правило, для повышения статистики и показателей эффективности работы контролирующих органов государственной власти.

Литература

1. *Кононов П.И.* Проблемы понимания и законодательной регламентации концептуальных положений об административной ответственности // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. – 2014. – № 2. – С. 28.
2. *Кизилев В.В.* О множественности субъектов административной ответственности статьи 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Бизнес в законе. Экономическо-юридический журнал. – 2011. – № 6. – С. 114.
3. *Лопатников Л.И.* Экономическо-математический словарь. Словарь современной экономической науки. – М., 2013. – С. 520.

4. Арютина М.А. Административная ответственность юридических лиц: соотношение с ответственностью должностных лиц // Новая наука: состояние и пути развития. – 2016. – № 2–2 (62). – С. 235.
5. Никифоров А.С. Юридическое лицо как субъект преступления и уголовной ответственности. – М.: Центр ЮрИнфоР, 2002. – С. 204.
6. Ревнов Б.А. К вопросу о разграничении административной ответственности юридических лиц и должностных лиц // Юридическая мысль. – 2016. – Т. 94, № 2. – С. 152.
7. Рогожин М.Ю. Делопроизводство и документооборот в бухгалтерии. – М.: ГроссМедиа, 2009. – С. 248.
8. Степовая Е.А., Резниченко С.В. Правовое положение должностной инструкции в трудовом праве // Сборник материалов V Международной конференции «Молодежь и XXI век». – Курск: ЗАО «Университетская книга». – 2015. – Т. 2. – С. 197.
9. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Комплексный мониторинг практики применения ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2012 году. Итоги и рекомендации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 1. – С. 230.
10. Алексеева В.В., Вдовенко З.В. Государственный контроль и надзор в современной России // Успехи в химии и химической технологии. – 2016. – № 5. – С. 105.

References

1. Kononov P.I. Problemy ponimaniya i zakonodatel'noj reglamentacii konceptual'nyh polozhenij ob administrativnoj otvetstvennosti // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina. – 2014. – № 2. – S. 28.
2. Kizilov V.V. O mnozhestvennosti sub#ektov administrativnoj otvetstvennosti stat'i 2.4 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah // Biznes v zakone. Jekonomicheskko-juridicheskij zhurnal. – 2011. – № 6. – S. 114.
3. Lopatnikov L.I. Jekonomicheskko-matematicheskij slovar'. Slovar' sovremennoj jekonomicheskkoj nauki. M. – 2013. – S. 520.
4. Arjutina M.A. Administrativnaja otvetstvennost' juridicheskikh lic: sootnoshenie s otvetstvennost'ju dolzhnostnyh lic // Novaja nauka: sostojanie i puti razvitija. – 2016. – № 2–2 (62). – S. 235.
5. Nikiforov A.S. Juridicheskoe lico kak sub#ekt prestuplenija i ugodovnoj otvetstvennosti. – M.: Centr JurInfoR, 2002. – S. 204.
6. Revnov B.A. K voprosu o razgranichenii administrativnoj otvetstvennosti juridicheskikh lic i dolzhnostnyh lic // Juridicheskaja mysl'. – 2016. – T. 94, № 2. – S. 152.
7. Rogozhin M.Ju. Deloproizvodstvo i dokumentooborot v buhgalterii. M.: GrossMedia, 2009. – S. 248.
8. Stepovaja E.A., Reznichenko S.V. Pravovoe polozhenie dolzhnostnoj instrukcii v trudovom prave // Sbornik materialov V Mezhdunarodnoj konferencii «Molodezh' i XXI vek». ZAO «Universitetskaja kniga». – 2015. – T. 2. – S. 197.
9. Dobroljubova E.I., Juzhakov V.N. Kompleksnyj monitoring praktiki primenenija FZ ot 26 dekabrja 2008g. № 294-FZ «O zashhite prav juridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i municipal'nogo kontrolja v 2012 godu. Itogi i rekomendacii.// Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. – 2013. – № 1. – S. 230.

10. Alekseeva V.V., Vdovenko Z.V. Gosudarstvennyj kontrol' i nadzor v sovremennoj Rossii // *Uspеhi v himii i himicheskoi tehnologii*. – 2016. – № 5. – S. 105.

Поступила в редакцию 22 декабря 2017 г.

UDC 342

DOI: 10.21779/2500-1930–2018-33-1-74-82

Problems of differentiation of administrative responsibility of officials of the organization (case study of the Republic of Dagestan)

E.B. Aliyeva, R.T. Aliyeva

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; alievaelmi-ra67@yandex.ru, alieva1994@mail.ru

The article deals with the problems of attracting the head of the organization and the official of the structural subdivision of the organization to administrative responsibility, connected with improper delineation of the powers of these persons. The issues of carrying out unscheduled inspections and systematic observations contained in the activities of state control bodies are also touched upon.

Administrative responsibility is a special type of legal responsibility, which is expressed in the application by the controlling bodies of state power to individuals and legal entities that have committed an administrative offense.

The relevance of this topic is due to the fact that in recent years, the practice of legal relations between the supervising authority and the official, require a rethinking and more precise definition of the subject in the multi-subject concept of "official".

The main objective of the study is to study the legal practice of applying administrative measures by state control bodies in the Republic of Dagestan. To achieve this goal, an analysis was made of the judicial practice of the Republic of Dagestan involving the official in administrative responsibility.

When writing the article, we used the logical, formal-legal, systemic, comparative-legal methods of research and the method of analysis.

Conclusions were drawn and recommendations were given for further elimination of the erroneous application by the controlling body of state power of the norms of administrative legislation. The conclusions given in the article make it possible to study the problem of bringing officials to administrative responsibility, which arise in practice in the Republic of Dagestan, as the law enforcement reflects the material side of the administrative responsibility of legal and official persons. Correct application of measures of administrative responsibility will lead to an improvement in the quality of work of the controlling bodies of state power, as well as the punish ability of the guilty person.

Keywords: *Administrative responsibility, official, head of organization, law enforcement, administrative law, structural unit.*

Received 22 December, 2017