

## ДИСКВАЛИФИКАЦИЯ КАК ВИД АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ ПРИМЕНЕНИЯ

© 2012 Е. Ю. Алхутова

*помощник прокурора Центрального административного округа г. Курска,  
аспирант  
e-mail: [alma56@yandex.ru](mailto:alma56@yandex.ru)*

*Академия Генеральной прокуратуры РФ*

Дисквалификация является одним из самых действенных видов административного наказания, исполнение дисквалификации различается в зависимости от субъекта административной ответственности: должностного лица или индивидуального предпринимателя. Контроль за исполнением дисквалификации имеет ряд особенностей.

**Ключевые слова:** дисквалификация, административная ответственность, прокурорский надзор.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции осуществляется на всех стадиях административного производства, в том числе на стадии исполнения административного наказания.

Как свидетельствует мировая практика, одним из действенных видов наказания физического лица за административные правонарушения является дисквалификация. Об этом говорит годичный срок давности привлечения к административной ответственности с назначением дисквалификации, наличие в КоАП РФ самостоятельной ответственности за неисполнение постановления о дисквалификации (статья 14.23. КоАП РФ), длительный срок дисквалификации – от шести месяцев до трех лет (часть 2 ст. 3.11. КоАП РФ), а также сходство дисквалификации с уголовным наказанием – лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (статья 47 УК РФ).

В предмет любого направления прокурорского надзора за исполнением законов входит, как известно, законность действий и актов [Агапов 2004] Логично в связи с этим предположить, что нормами закона должны быть регламентированы не только привлечение к административной ответственности с назначением дисквалификации, но и порядок исполнения данного наказания, а также контроль за его исполнением.

Изначально дисквалификация как мера административной ответственности устанавливалась для предупреждения правонарушений и защиты законных прав и интересов субъектов экономической деятельности. Теперь на основании ч. 1 ст. 3.11. КоАП РФ в редакции Федерального закона от 17.07.2009 N 160-ФЗ дисквалификация как вид административного наказания заключается также в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы.

Распространение законодателем возможности применения данного вида административного наказания на лиц, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы, свидетельствует о признании эффективности дисквалификации.

Вместе с тем, как и прежде, дисквалификация может быть применена к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-

хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров (наблюдательного совета), к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также к лицам, занимающимся частной практикой.

В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях постоянно вносятся изменения, связанные с расширением составов административных правонарушений, которые влекут за собой назначение в качестве наказания дисквалификации нарушителя.

Назначение в качестве административного наказания дисквалификации по отношению к индивидуальным предпринимателям неизбежно приводит к ограничению права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, определенного в ч. 1 ст. 34 Конституции РФ. Однако в данном случае в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допускается легитимное, установленное законом ограничение конституционного права [Агапов 2004], что требует повышенного внимания при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности. Одной из гарантий соблюдения предусмотренного Конституцией РФ права служит обоснованное применение данной меры административной ответственности.

В соответствии с ч. 1 ст. 3.11. КоАП РФ административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей. Исполнителями постановления о дисквалификации являются само дисквалифицированное лицо и его работодатель.

«Исполнение постановлений – заключительная стадия производства по делам об административных правонарушениях. На ней наступает административная ответственность виновного, реально применяются административные наказания, а значит, фактически реализуются меры административного принуждения» [Административное право 2007: 745]. Исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом. Решение о назначении наказания в виде дисквалификации считается приведенным в исполнение с момента его вступления в законную силу. С указанного момента дисквалифицированное лицо не вправе осуществлять деятельность по управлению юридическим лицом [Шалыгин 2009].

Изучением установлено, что судами при рассмотрении дел об административных правонарушениях не всегда выносятся постановления о дисквалификации в случае расторжения трудового договора на момент рассмотрения дела в суде.

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 [Шалыгин 2009].

Прокурору, участвующему в рассмотрении дела об административном правонарушении, необходимо следить за тем, чтобы расторжение трудового договора не препятствовало назначению соответствующего наказания.

Последствия неисполнения постановления суда о дисквалификации в российском праве самые серьезные.

Статьей 14.23 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за осуществление дисквалифицированным лицом в течение срока дисквалификации деятельности по управлению юридическим лицом (часть 1) и заключение с дисквалифицированным лицом договора (контракта) на управление юридическим лицом, а равно неприменение последствий прекращения его действия (часть 2). Статьей

315 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за злостное неисполнение представителем власти, государственным служащим, служащим органа местного самоуправления, а также служащим государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организации вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению.

Кроме того, как свидетельствует судебная практика, договор, подписанный дисквалифицированным, а значит, неуполномоченным лицом, является ничтожным, и к нему применяются последствия недействительной сделки<sup>1</sup>.

Во избежание таких негативных последствий любой субъект гражданских правоотношений вправе обратиться за получением информации о дисквалифицированном лице, что предусмотрено частью 3 ст. 32.11. КоАП РФ, в орган, уполномоченный Правительством Российской Федерации на ведение реестра дисквалифицированных лиц, либо его территориальный орган (ч. 4 ст. 32.11. КоАП РФ).

На основании п. 2 Постановления Правительства РФ от 11.11.2002 № 805 «О формировании и ведении реестра дисквалифицированных лиц» в редакции Постановления Правительства РФ от 02.08.2005 № 483 реестр дисквалифицированных лиц формируется и ведется Министерством внутренних дел Российской Федерации и министерствами внутренних дел, управлениями внутренних дел субъектов Российской Федерации (Главный информационно-аналитический центр МВД России (ГИАЦ) и информационными центрами (ИЦ) МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации). Федеральным законом от 27.07.2006 № 139-ФЗ должностные лица органов внутренних дел были уполномочены на составление административных протоколов по ст. 14.23. КоАП РФ

Между тем, в соответствии с ч. 1 ст. 54 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», полиция до передачи соответствующим органам и организациям обязанностей по формированию и ведению реестра дисквалифицированных лиц продолжает выполнять указанные обязанности, но не позднее 1 января 2012 года.

В настоящее время иной орган, уполномоченный на ведение реестра дисквалифицированных лиц, не определен. Таким органом может стать Федеральная налоговая служба, которой необходимо учитывать сведения о дисквалифицированных лицах в связи с осуществлением ФНС регистрации юридических лиц.

Как сообщил в ноябре 2010 года начальник Управления информатизации ФНС России В.Г. Колесников МВД России и Минэкономразвития России обратились в ФНС России и в Минфин России с просьбой рассмотреть вопрос о передаче Федеральной налоговой службе функции по формированию и ведению реестра дисквалифицированных лиц<sup>2</sup>. В связи с этим возможна передача полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях по ст. 14.23. КоАП РФ от сотрудников МВД должностным лицам иного органа государственной власти, который законодателю еще предстоит определить. Ясно, что контроль за исполнением

---

<sup>1</sup> См., напр.: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 18.10.2010 по делу N А69-798/2006. СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> В.Г. Колесников: «Прежде чем ФНС России будут переданы функции по ведению реестра дисквалифицированных лиц, необходимо внести изменения в Кодекс об административных правонарушениях» // Российский налоговый курьер [Сайт]. URL: [http://www.rnk.ru/journal/archives/2010/21/nalogovoe\\_administrirovanie/uchet\\_nalogoplatelshchikov/v\\_g\\_kolesnikov\\_prejde\\_chem\\_fns\\_rossii\\_budut\\_peredany\\_funkcii\\_po\\_vedeniyu\\_reestra156926.phtml](http://www.rnk.ru/journal/archives/2010/21/nalogovoe_administrirovanie/uchet_nalogoplatelshchikov/v_g_kolesnikov_prejde_chem_fns_rossii_budut_peredany_funkcii_po_vedeniyu_reestra156926.phtml) (дата обращения: 10. 10. 2011).

дисквалификации должен осуществляться не тем органом государственной власти, который уполномочен на ведение реестра дисквалифицированных лиц.

В сфере контроля за исполнением административных наказаний представляет интерес точка зрения в отношении ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за неуплату штрафов, согласно которой «объектом правонарушения выступают отношения, складывающиеся в процессе контроля и надзора за исполнением административных наказаний» [Постатейный комментарий 2008: 682]

В соответствии с п. 12 ч. 5 ст. 28.3. КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 ст. 20.25 КоАП РФ вправе составлять должностные лица органов, вынесших постановление о наложении административного штрафа, а по делам об административных правонарушениях, рассмотренных судьями, - судебные приставы-исполнители.

Изложенным определяется, что законодатель уполномочил каждый орган административной юрисдикции, вынесший постановление о наложении штрафа, на осуществление контроля за их исполнением. В случае если штраф назначен судом, контроль осуществляется службой судебных приставов. Однако при вынесении судом по делу наказания в виде дисквалификации отсутствует механизм привлечения к его исполнению службы судебных приставов.

В настоящее время фактически ни суд, направляющий постановление о дисквалификации для исполнения, ни судебный пристав-исполнитель не осуществляют контроль за исполнением такого постановления.

Кроме того, законодателем не определен механизм выявления фактов осуществления дисквалифицированным лицом незаконной деятельности.

Возможна ситуация, когда сторона по сделке заранее выясняет вопрос правомочности руководителя организации – контрагента до подписания договора. Возможны также не только отмена сделки, но и сообщение о нарушении законодательства в органы, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 14.23. КоАП РФ.

Однако даже такое сообщение об осуществлении дисквалифицированным лицом запрещенных действий не повлечет правовых последствий, так как, в силу ч. 1.1. статьи 28.1. КоАП РФ, сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, не являются поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.23 Кодекса.

Отсюда следует, что необходим построенный на систематической основе контроль за исполнением постановлений о дисквалификации. В настоящее время такой контроль не организован и не осуществляется.

Надзор за исполнением законодательства об административной ответственности, в том числе об исполнении административных наказаний, в настоящее время возложен на органы прокуратуры. Вместе с тем очевидно, что наличие прокурорского надзора не отменяет необходимость контроля в сфере соблюдения дисквалифицированными лицами предусмотренных ограничений. Кроме того, прокурорский надзор в рассматриваемой сфере не может осуществляться системно, в отсутствие сведений о допущенных нарушениях закона. Дисквалификация является серьезной мерой административной ответственности, но, для того чтобы она «работала», должен осуществляться контроль за исполнением постановления о дисквалификации.

В научной литературе предлагалось возложить контроль за исполнением решений о дисквалификации на государственную инспекцию труда [Переладов 2004: 13].

Такая точка зрения представляется обоснованной, если иметь в виду, что осуществление дисквалифицированным лицом трудовой деятельности, а также трудовые правоотношения работодателя с дисквалифицированным лицом не соответствуют российскому законодательству о труде.

Согласно п. 8 ст. 83, ст. 84 Трудового кодекса РФ трудовой договор подлежит прекращению по такому обстоятельству, как дисквалификация или иное административное наказание, исключающее возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору; трудовой договор прекращается в случае его заключения в нарушение постановления судьи о дисквалификации или ином административном наказании, исключающем возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору.

Таким образом, продолжение действия трудового договора с дисквалифицированным лицом является нарушением не только законодательства об административной ответственности, но и трудового законодательства. В этой связи при выявлении инспекцией по труду случая существования трудового договора с дисквалифицированным лицом государственный орган обязан принять меры.

Вместе с тем в настоящее время государственная инспекция труда в отношении работодателя вправе составить протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 5.27. КоАП РФ, но не уполномочена на составление протокола об административной ответственности по ч. 2 ст. 14.23 КоАП РФ. Представляется, что составы административных правонарушений, предусмотренные частью 1, 2 ст. 14.23. КоАП РФ, являются специальными по отношению к ч. 1 ст. 5.27. КоАП РФ и в данной ситуации подлежат применению именно они. Поэтому, целесообразно, на наш взгляд, предоставить трудовой инспекции полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях по ч. ч. 1, 2 ст. 14.23 КоАП РФ, устанавливающих ответственность за осуществление дисквалифицированным лицом запрещенных действий.

Иная ситуация складывается в сфере исполнения наказания за административные правонарушения в виде дисквалификации арбитражными управляющими.

В настоящее время действует редакция пункта 10 части 2 статьи 28.3. КоАП РФ (Федеральный закон от 28.12.2009 № 380-ФЗ), согласно которой должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю (надзору) за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.12, 14.13, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 настоящего Кодекса, в случае, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими, а также об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.23 настоящего Кодекса.

То есть, если ранее в законе отдельно предусматривалось, что должностными лицами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю (надзору) за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, составляются протоколы об административных правонарушениях по ст. 14.23 КоАП РФ при совершении данного правонарушения арбитражным управляющим, то в последней редакции такое условие отсутствует.

Значит ли это, что теперь должностные лица указанного федерального органа уполномочены на составление протоколов об административных правонарушениях в отношении индивидуальных предпринимателей, не являющихся арбитражными управляющими? По-видимому, нет.

Согласно п. 1 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 № 457, федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

По смыслу Приказа Росрегистрации от 28.05.2007 № 102 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности должностных лиц Росрегистрации по осуществлению полномочий, предоставленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях по процедурам банкротства и финансового оздоровления» органы Росрегистрации составляют протоколы об административных правонарушениях по ст. 14.23 в отношении арбитражных управляющих.

Кроме того, в соответствии с пунктом 9 статьи 4 Федерального закона от 30.12.2008 № 296-ФЗ положения статьи 20 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в части определения арбитражного управляющего в качестве субъекта профессиональной деятельности, занимающегося частной практикой, а также в части исключения обязанности регистрации арбитражного управляющего в качестве индивидуального предпринимателя применяются с 1 января 2011 года.

Теперь арбитражный управляющий не обязан регистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя и определяется как субъект профессиональной деятельности, занимающийся частной практикой.

Представляется, что более точной должна быть формулировка пункта 10 части 2 ст. 28.3. КоАП РФ: должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю (надзору) за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.12, 14.13, **статьей 14.23**, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 настоящего Кодекса, в случае если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими.

Следует также заметить, что дисквалификация как вид административного наказания по-прежнему может быть применена к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Например, индивидуальный предприниматель дисквалифицируется за фиктивное банкротство, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния (ч. 1 ст. 14.12. КоАП РФ), преднамеренное банкротство, если это действие (бездействие) не содержит уголовно наказуемых деяний (ч. 1 ст. 14.12. КоАП РФ).

Необходимо отметить, что в КоАП РФ не определен орган исполнительной власти, должностные лица которого могли бы составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 14.12. КоАП РФ. В итоге в настоящее время, в силу положений ч. 1 ст. 28.4. КоАП РФ, согласно которой прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом, дело об административном правонарушении по ст. 14.12. КоАП РФ вправе возбудить только прокурор.

Таким образом, законодателю предстоит предусмотреть возложение обязанности по осуществлению контроля исполнения постановлений о дисквалификации индивидуальными предпринимателями с учетом специфики связанных с дисквалификацией ограничений на должностных лиц органа исполнительной власти,

определить такой орган. При осуществлении контроля исполнения дисквалификации индивидуальными предпринимателями предоставить должностным лицам контролирующего органа исполнительной власти полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.12 КоАП РФ.

Устранение изложенных выше пробелов и несоответствий нормативно-правового регулирования позволит осуществлять прокурорский надзор за исполнением законодательства об административной ответственности в сфере применения дисквалификации как вида административного наказания.

### ***Библиографический список***

*Аганов А.Б.* Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях: расширенный, с использованием материалов судебной практики: в 2 кн. 2-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2004. Кн. 1. 829 с.

*Административное право: учеб.* / Д.Н. Бахрах, Б.В. Росинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.

*Казарина А.Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности) / Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ. М., 2005. 280 с

*Переладов А.* Дисквалификация за нарушение трудовых прав // Законность. 2004. № 12. С. 11–13.

*Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях* / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. 912 с.

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