

§4 ГОСУДАРСТВЕННАЯ, МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ГРАЖДАНИН

А.А. Гришковец

ДИСКВАЛИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

В современной России остро стоит проблема улучшения качества государственного управления, успешное решение которой сложно представить без совершенствования механизма юридической ответственности государственных, в том числе гражданских служащих. Анализ изменений в законодательстве последних лет, прежде всего в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 года (далее – КоАП РФ) позволяет говорить, что работа одновременно идет в двух направлениях: административном и дисциплинарном. Причем первому из них отдается явное предпочтение. Однако такое положение представляется, по меньшей мере, спорным. Суть авторской позиции, напротив, сводится к тому, что механизм юридической ответственности гражданских служащих необходимо корректировать, но, прежде всего, в части совершенствования его дисциплинарной составляющей, включая расширение перечня дисциплинарных взысканий и детализацию дисциплинарной процедуры.

Одной из принципиальных новелл КоАП РФ стало появление в нем такого административного наказания, как дисквалификация. Как известно, в ранее действовавшем КоАП РСФСР 1984 года подобная санкция не предусматривалась. Есть веские основания полагать, что появление в КоАП РФ дисквалификации как самостоятельного вида административного наказания стало результатом адаптации в России соответствующего зарубежного, а если точнее, то бри-

танского опыта. Дело в том, что в Великобритании еще в 1986 году был принят The UK Company Directors Disqualification Act 1986². Данный нормативный правовой акт предусматривал возможность издания судом приказа о дисквалификации, устанавливающего, что указанное в нем лицо на протяжении определенного срока не вправе: (а) занимать должности директора компании, выполнять функции конкурсного управляющего имуществом компании, а также любым образом, будь то в прямой или опосредованной форме, быть задействованным или участвовать в учреждении или создании компаний, а также в управлении их деятельностью, исключая отдельные случаи, когда суд выдает ему разрешение не соблюдать условия приказа; (б) выполнять функции специалиста по вопросам банкротства. Как видно британский закон затрагивает исключительно деятельность руководителей хозяйствующих субъектов и ничего не говорит о возможности дисквалификации государственных служащих. В России также дисквалификация изначально допускалась как административное наказание только применительно к должностным лицам в качестве санкции за различные административные правонарушения в сфере предпринимательской деятельности и ни в коей мере не рассматривалась как средство обеспечения персональной ответственности в государственном управлении, а потому к государственным служащим по закону не применялась.

В результате принятия Федерального закона от 17 июля 2009 года № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных

¹ Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

² Закон о дисквалификации директоров компаний // Собрание законодательства Великобритании. – 1986. – Глава 46.

правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ применение административного наказания в виде **дисквалификация** стало возможно и в отношении гражданских служащих. Соответствующий законопроект был внесен Правительством Российской Федерации в составе так называемого второго антимонопольного пакета законодательных инициатив. Его принятие рассматривалось в качестве одной из приоритетных мер, направленных на повышение эффективности российской экономики и развитие конкуренции. Выступая 27 февраля 2009 г. на заседании Государственной Думы, представитель Правительства Российской Федерации специально отметил, что законопроект направлен на введение ответственности должностных лиц, и в первую очередь государственных чиновников – представителей органов власти за нарушения антимонопольного законодательства. По данным, приведенным докладчиком, не менее 50 процентов нарушений антимонопольного законодательства составляют нарушения, совершаемые чиновниками⁴. Таким образом, можно говорить, что положения британского закона получили в России весьма своеобразное «творческое развитие». Хорошо видно, что для борьбы с нарушениями антимонопольного законодательства, т.е., по сути, с административными барьерами, не позволяющими хозяйствующим субъектам работать в равных условиях честной рыночной конкуренции, были задействованы, как это ни покажется парадоксальным, все те же меры административного принуждения. Выбор законодателя пал на наиболее жесткие из них. В результате стало возможным применение к гражданским служащим такого административного наказания как дисквалификация. Из пояснительной записки к законопроекту следовало, что действующие санкции в виде административных штрафов, не всегда позволяют обеспечить эффективное соблюдение установленных запретов, тогда как введение более жесткой санкции в виде дисквалификации, по замыслу разработчиков, позволит снизить распространение коррупционных отношений в соответствующих сферах. Таким образом, помимо сугубо «экономической составляющей», законопроект имел еще и явно выраженную антикоррупционную направленность. Следует сказать, что в специальной литературе высказывалось мнение о

том, что необходимо шире применять меры административной, а не дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, совершаемые государственными служащими. Так, С.А.Денисов, отмечая массовость коррупционных проступков, не являющихся преступлениями, утверждал, что предусмотренная за них дисциплинарная ответственность в условиях системной коррупции, охватывающих различные уровни власти, показывает свою неэффективность и приводит к безответственности⁵. Цитируемый автор мотивировал свою позицию тем, что «при формировании аппарата на основе личной преданности руководители подразделений не наказывают подчиненных за коррупционные проступки», более того даже «мешают проведению расследования фактов коррупции». В результате «жалобы граждан остаются без ответа. Сама ответственность за проступки может становиться предметом коррупционной сделки. Руководитель не наказывает подчиненного за его проступки, а подчиненный вместо службы государству начинает служить своему начальнику». Решение проблемы С.А.Денисов видел в том, что «коррупционные проступки, не являющиеся преступлениями, должны быть возведены в ранг административных правонарушений, которые, например, могут предусматриваться Кодексом поведения государственных служащих»⁶. Подобное предложение вызывает, по меньшей мере, недоумение. Более того, дает веские основания усомниться в компетентности их автора в проблемах административной ответственности и государственной службы, о которых он берется рассуждать. Прежде всего, каких-либо данных дисциплинарной практики за коррупционные правонарушения, подкрепляющих его доводы, С.А.Денисов, к сожалению, не приводит. Наконец, предлагается закрепить коррупционные проступки, «возведенные в ранг административных правонарушений», в некоем, никому не ведомом, Кодексе поведения государственных служащих⁷, но почему-то никак ни в

³ Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3597.

⁴ См.: ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА. Стенограмма заседаний // Бюллетень № 77 (1050). 27 февраля 2009 г. Издание Государственной Думы. – С. 22.

⁵ См.: Административная ответственность: вопросы теории и практики (Восьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. – 2005. – № 1. – С. 9.

⁶ Там же. С. 10.

⁷ Можно предположить, что С.А.Денисов имел в виду Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих. Действительно, такие кодексы существуют во всех государственных органах. Например, приказом ФНС от 11 апреля 2011 г. № ММВ-7-4/260@ утвержден Кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Федеральной налоговой службы. Однако данные кодексы представляют собой свод общих принципов и правил слу-

КоАП РФ, где как раз и собраны в едином кодифицированном законе все существующие на федеральном уровне составы административных правонарушений. Кстати сказать, нужно сформулировать и сами составы новых административных правонарушений. Именно так поступил законодатель в КоАП РФ. Новые составы административных правонарушений должны быть сформулированы предельно четко. Однако С.А.Денисов обходит этот вопрос молчанием.

Как известно, административное принуждение по своей природе является как бы «внешней» деятельностью органов исполнительной власти, так как применяется по отношению к тем субъектам, которые не подчинены данному органу. Применение административного принуждения в порядке служебной подчиненности невозможно⁸. Напротив, дисциплинарное принуждение есть принуждение «внутреннее», применяемое исключительно в порядке служебной подчиненности, хотя следует признать, что в нем могут присутствовать и некоторые внешние факторы. Так, согласно ч. 2 ст. 22 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре»⁹ прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к установленной законом ответственности, в том числе, очевидно, и к ответственности дисциплинарной. Следовательно, уже в действующем законодательстве заложена возможность участия прокурора как «внешнего фактора» в привлечении гражданского служащего к дисциплинарной ответственности.

Административная и дисциплинарная ответственность – два самостоятельных и, как принято считать, традиционных вида юридической ответственности. Несмотря на то, что между ними существует некоторая общность (оба они применительно к государственным гражданским служащим регулируются нормами ад-

жебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные гражданские служащие независимо от замещаемой должности. Нарушение гражданскими служащими положений кодексов подлежит моральному осуждению, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, влечет применение к ним мер юридической ответственности. Таким образом, никаких составов коррупционных и уж тем более административных правонарушений кодексы этики и служебного поведения не содержат, что в полной мере соответствует их изначальному предназначению.

⁸ См.: Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность: Учебное пособие. Нормативные акты. – М., 2000. – С. 17.

⁹ ВСНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.

министративного права), все же по своей сути они глубоко различны. Прежде всего, отличаются основания для привлечения к ответственности. Для административной ответственности такое основание – административное правонарушение, тогда как для ответственности дисциплинарной – дисциплинарный поступок.

Разграничение между этими во многом близкими правонарушениями возможно провести по объекту посягательства, который является основным критерием для разграничения правонарушений. Однако в случае с гражданскими служащими сделать это оказывается совсем не просто. Например, по мнению А.В. Чужева, должностное лицо гражданской службы подлежит административной ответственности если в его деянии имеются признаки состава административного правонарушения. Объектом правонарушения здесь всегда выступают **интересы государственной службы** (курсив мой – Авт.) как добросовестное и точное исполнение служащим обязанностей по должности государственной гражданской службы¹⁰. С подобным подходом к определению объекта правонарушения, за которое наступает административная ответственность, вряд ли можно согласиться. Более того, его следует признать глубоко ошибочным, не учитывающим принципиальной разницы между административной и дисциплинарной ответственностью, как двумя хотя отчасти родственными, но все же суть различными видами юридической ответственности. Различия эти как раз и проявляются в различии объекта посягательства.

Административные правонарушения – это нарушения общеобязательных требований гражданами, должностными лицами независимо от их служебного положения и служебной подчиненности. Дисциплинарные проступки – это деяния, нарушающие порядок отношений по службе; это нарушения трудовой, учебной, служебной, военной дисциплины¹¹.

Как отмечалось выше, дисквалификация для гражданских служащих была введена в связи с принятием так называемого второго антимонопольного закона для борьбы с нарушениями антимонопольного законодательства, ущемляющими права предпринимателей. Анализ составов административных право-

¹⁰ См.: Чувев А.В. Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации по административному праву: Автореф дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 23.

¹¹ См.: Иванов А.А., Иванов В.П. Право и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика. – М., ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2006. – С. 46-47.

нарушений, за совершение которых к гражданским служащим может применяться дисквалификация, позволяет говорить о том, что к административной ответственности гражданских служащих могут привлекать, по сути, за ненадлежащее исполнение их служебных обязанностей, за что их традиционно привлекали и продолжают привлекать к дисциплинарной ответственности.

В действиях государственного служащего, нарушившего путем использования своего служебного положения права отдельных граждан, налицо двойной объект – конкретная служебная обязанность служащего и тот или иной интерес гражданина. Поэтому в подобных случаях должностное лицо несет ответственность прежде всего перед государством за нарушение своих служебных обязанностей¹². Думается, речь в данном случае нужно вести не только о правах граждан, но о правах физических и юридических лиц в целом. Когда имеет место двойной объект, сам законодатель решает квалифицировать ли деяние как административное правонарушение, либо как дисциплинарный проступок. Границы между дисциплинарным проступком и административным правонарушением достаточно подвижны. Все зависит от того, какую в данный момент карательную политику проводит государство. В настоящее время можно говорить об ужесточении карательной политики государства. Следствием чего и стало установление дисквалификации в качестве административного наказания для гражданских служащих.

Юридическое содержание дисквалификации. Термин «дисквалификация» имеет латинское происхождение (лат. dis. + qualificatio) и означает лишение квалификации, объявление кого-либо недостойным или неспособным занимать определенную должность или исполнять определенную работу¹³. Однако, насколько такой подход приемлем на гражданской службе? Как известно, в ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены квалификационные требования к должностям гражданской службы. В их число входят требования: 1) к уровню профессионального образования; 2) стажу гражданской службы (государственной службы иных видов)

или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки; 3) профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Очевидно, что в случае применения административного наказания в виде дисквалификации гражданский служащий сам по себе указанные качества не теряет. Признается лишь, что лицо даже формально соответствующее квалификационным требованиям не может замещать должность гражданской службы и подлежит принудительному удалению с нее на определенный срок за совершение административного правонарушения. При таком подходе сам термин «дисквалификация» не представляется удачным и юридически выверенным, соответствующим сути и реальному содержанию применяемой санкции. По мнению автора, термин «дисквалификация» в определенной мере призван завуалировать появление в КоАП РФ новой, при том весьма репрессивной, по своей сути санкции, прямо заимствованной из Уголовного кодекса Российской Федерации.

Думается, использование термина «дисквалификация» в данном случае вряд ли уместно. Речь нужно вести о **лишении права замещать должности государственной гражданской службы на определенный срок**. Подробнее авторская позиция будет изложена ниже.

Субъекты дисквалификации. В ст. 3.11 КоАП РФ предусматривается, что дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы и должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Законодатель в данном случае закрепил предельно возможный широкий подход и не уточняет о каких именно должностях гражданской службы, имея в виду объем и характер полномочий, место должности в служебной иерархии, идет речь. И здесь уместно задаться вопросом: всякая ли должность гражданской службы подпадает под дисквалификацию? Выяснить данное обстоятельство крайне важно, т.к. это позволит очертить круг лиц, подлежащих дисквалификации. При этом возможны два варианта. Первый – в узком смысле. Второй – в широком. В юридической литературе обычно ориентируются на первый. Так, комментируя соответствующую статью КоАП РФ, А.В.Федосенко высказывает мнение, что применительно к дисквалификации имеются в виду лица, занимающие должности, связанные с осуществлением функций представителя власти либо организационно-распорядительных или

¹² См.: Шушпанов С.А. Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: Автореф дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002. – С. 20.

¹³ См.: Словарь современных иностранных слов. – М.: Русский язык. 1992. – С. 204.

административно-хозяйственных функций¹⁴. Таким образом, речь идет исключительно о «должностных лицах органов публичной власти» (А.В.Федосенко) в том понимании, какое дает ст. 2.4 КоАП РФ. Такой подход можно считать традиционным. А.В.Киринов даже отметил, что у должностных лиц, как у одной категории из классической триады субъектов административных правонарушений, с 2002 г. имелось «собственное», применяемое только к ним, административное наказание в виде дисквалификации¹⁵. Действительно, КоАП РФ изначально исходил именно из того, что к административной ответственности должны привлекаться именно должностные лица, причем не обязательно находящиеся на государственной службе. Думается, в современных условиях с таким подходом согласиться вряд ли можно. Косвенно это подтверждает и сам законодатель, который дает общую формулировку «должности федеральной государственной гражданской службы и должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации». Нисколько не преуменьшая важности и значимости административной ответственности должностных лиц государственной гражданской службы, вместе с тем не следует недооценивать ответственность остальных гражданских служащих, которые таким статусом не обладают. Нередко, должностные лица лишь формально-юридически принимают управленческие решения, тогда как фактически эти решения готовят, а значит и определяют их содержание те гражданские служащие, которые должностными лицами могут и не являться. Именно от них может зависеть оперативность, или, напротив, затяжка в принятии должностным лицом решения по конкретному вопросу. Поэтому, нынешняя позиция законодателя, который применительно к дисквалификации не выделяет должностных лиц, а оперирует общим понятием «гражданские служащие», которое, очевидно, охватывает в том числе и должностных лиц, выглядит вполне правильной. Данный подход к ответственности государственных служащих в широком смысле, а не только тех из них, кто имеет статус должностных лиц, стал утверждаться еще в середине 90-х годов XX в. В пункте 5 ст. 14 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной служ-

бы Российской Федерации»¹⁶ устанавливалось, что государственный служащий несет ответственность за действия или бездействия, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан. Как видно, в данном случае не уточнялось должен ли он непременно быть должностным лицом или достаточно иметь общий статус государственного служащего. Соответствующие положения получили развитие при внесении в 1995 году изменений в Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹⁷. В ходе обсуждения законопроекта в Государственной Думе отмечалось, что в части отрицательных отзывов, поступивших на данный законопроект, выражалось сомнение в необходимости расширения сферы применения закона на всех государственных служащих. Ряд субъектов права законодательной инициативы, включая Правительство Российской Федерации, высказал мнение о том, что не все государственные служащие являются должностными лицами, и в этом смысле авторы законопроекта вступают в противоречие с Конституцией. Поэтому принимать такой закон нецелесообразно¹⁸. В ходе обсуждения законопроекта в Государственной Думе возобладала точка зрения о расширительном понимании ответственности государственных служащих и, следовательно, расширительном понимании возможности обжалования их действий, которая сохраняется и в настоящее время, подтверждением чему как раз и служит действующая редакция ст. 3.11 КоАП РФ, посвященная дисквалификации.

Таким образом, нет оснований ограничивать применение дисквалификации только в отношении тех гражданских служащих, которые являются должностными лицами. Тем более, что административные регламенты государственных органов и должностные регламенты гражданских служащих при необходимости позволяют отследить все стадии принятия управленческого решения, а значит есть возможность установить конкретное лицо, виновное в нарушении прав физического или юридического лица. И совсем не обязательно, что это будет тот гражданский служащий, который обладает статусом должностного лица.

¹⁴ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Н.Г.Салищевой. 7-е издание. – М., Проспект. 2011. – С. 59.

¹⁵ См.: Киринов А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). – М.: Норма Инфра-М. 2012. – С. 317.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 32. – Ст. 2990.

¹⁷ ВСНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.

¹⁸ См.: ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА. Стенограмма заседаний // Бюллетень № 130. 18 октября 1995 г. Издание Государственной Думы. – С. 44.

Импульс дальнейшему развитию именно административной составляющей юридической ответственности гражданских служащих был дан относительно недавно. Так, в программной статье «Демократия и качество государства» тогдашнего российского премьера в бытность его кандидатом в Президенты Российской Федерации, опубликованной в газете «Коммерсантъ»¹⁹, предлагалось внести в законодательство норму, что за грубое или неоднократное нарушение стандартов оказания, госуслуг населению и предпринимателям полагается дисквалификация. При этом пояснялось: «Плохо работающий чиновник должен быть не просто уволен, а на несколько лет лишен права быть государственным или муниципальным служащим». Как видно, санкция в виде дисквалификации предлагалась как бы двойная «увольнение» + «лишение на определенный срок права быть государственным служащим», т.е. запрет находиться на государственной службе. Данная установка получила правовое оформление в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»²⁰, который предписывал Правительству Российской Федерации в срок до 1 сентября 2012 г. обеспечить введение дисквалификации за грубое или неоднократное нарушение государственными или муниципальными служащими стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, а также за грубое нарушение ими порядка проведения проверочных или иных мероприятий при осуществлении контрольно-надзорных функций. Напомним, предоставление государственных и муниципальных услуг регламентируется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²¹, а проверочные мероприятия при осуществлении контрольно-надзорных функций проводятся в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²². Следует сказать, что еще до издания президентского указа от 7 мая 2012 г. № 601 Правительство

Российской Федерации 7 марта 2013 г. внесло в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»» (Законопроект № 33022-6). В результате его принятия²³ в ст. 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» КоАП РФ были внесены изменения, предусматривающие дисквалификацию для должностных лиц федеральных органов исполнительной власти в случае, если они ранее привлекались административному наказанию за нарушение законодательства о предоставлении государственных услуг. Одновременно была изменена редакция ст. 19.6.1 «Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о контроле (надзоре)», в результате чего административное наказание в виде дисквалификации было установлено за повторное нарушение должностным лицом федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации требований законодательства о контроле (надзоре), либо грубое его нарушение, выразившееся в проведении проверки без распоряжения (приказа) руководителя или непредставлении акта о проведенной проверке.

Обращение к судебной статистике позволяет говорить, что дисквалификация с полным основанием может рассматриваться как редкое, в своем роде «экзотическое» административное наказание, которое по сравнению с такими традиционными и, в общем, привычными для российской действительности административными наказаниями, как, скажем, штраф или административный арест, применяется крайне редко. Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за первое полугодие 2013 г. административное наказание в виде дисквалификации судами общей юрисдикции налагалось целых тридцать два раза!²⁴. При этом чаще всего

¹⁹ См.: Коммерсантъ. – 2012. – 6 февраля.

²⁰ Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338.

²¹ Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

²² Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч.1). – Ст. 6249.

²³ См.: Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4322.

²⁴ Данные получены автором по его запросу в Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации (письмо Судебного департамента при Верховном Суде Рос-

(в восьми случаях) его применяли за нарушение законодательства о труде и об охране труда (ст. 5.27 КоАП РФ). Очевидно, что по данному составу едва ли привлекались к ответственности гражданских служащих. Тогда как по ст. 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных услуг», ст. 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления», ст. 19.6.1 «Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре)» дисквалификация в обозначенный период не применялась ни разу. Именно ст.ст. 5.63, 14.9, 19.6.1 КоАП РФ содержат те составы административных правонарушений, по которым, как представляется, наиболее вероятно привлечение к ответственности гражданских служащих. Наконец, составы, предусмотренные ст. 5.63 и ст. 19.6.1 КоАП РФ, как показано выше, даже привлекли внимание Президента Российской Федерации. Приведенные данные судебной статистики позволяют серьезно усомниться в правильности избранного подхода к совершенствованию механизма ответственности государственных гражданских служащих, имея в виду, закрепление дисквалификации в качестве административного наказания в КоАП РФ. Наконец, причиной столь редкого, а потому, думается, малоэффективного применения дисквалификации может служить и коррупционная составляющая. Когда над гражданским служащим, нарушившим, к примеру, законодательство о конкуренции, нависнет угроза дисквалификации, он приложит максимум усилий для того чтобы, что называется «полюбовно договориться» с должностными лицами той же Федеральной антимонопольной службы, которые уполномочены возбуждать соответствующее производство по делу об административном правонарушении. В результате, дело просто не возбуждается, а если и возбуждается, то не доходит до суда. Потому дисквалификация, согласно данным судебной практики, и назначается достаточно редко. Конечно, автору могут возразить, что ст. 28.1 КоАП РФ в качестве повода к возбуждению дел об административных правонарушениях предусматривает **достаточные данные**, указывающие на событие административного правонарушения, полученные из разных источников. В этой связи, полагает П.П.Серков, должностному лицу не представлено право выбора возбуждать или не возбуждать дело об администра-

тивном правонарушении, оно обязано это сделать²⁵. В идеале это возможно и так. Но только в идеале. В реальной управленческой действительности все несколько иначе. Дело в том, что оценивает достаточность или, напротив, недостаточность таких данных само должностное лицо, а значит от его субъективного усмотрения в конечном счете зависит возбуждать или не возбуждать производство по делу об административном правонарушении, тем более, если речь идет о таком же гражданском служащем, должностном лице, по только в другом государственном органе. В данном случае нельзя сбрасывать со счетов и определенную корпоративную солидарность гражданских служащих, особенно если речь идет о высокопоставленных должностных лицах.

Наконец, в Послании Российской Федерации Федеральному Собранию 2012 года глава государства последовательно подтвердил свою позицию. Говоря о необходимости кардинально повысить персональную ответственность, Президент Российской Федерации вновь заострил вопрос о временной дисквалификации. Это, по его мнению, означает, что нерадивый чиновник не только может и должен быть отстранен от занимаемой должности, но ему должно быть запрещено какое-то время заниматься этим видом деятельности²⁶. Приходится признать, что данная программная установка была воспринята законодателем именно в «административной», а не в «дисциплинарной» плоскости, с чем вряд ли можно согласиться. Хотя из послания главы государства однозначно не следует, что речь идет о применении к государственным служащим именно административного наказания в виде дисквалификации. Думается, законодатель пошел, особо не вдаваясь в детали, по проторенной дорожке, т.к. в КоАП РФ уже содержалась дисквалификация, то, не мудрствуя лукаво, ее просто решили распространить и на гражданских служащих, расширив, таким образом, за счет них круг субъектов, в отношении которых может применяться данное административное наказание. Такой подход представляется крайне упрощенным, не учитывающим специфику государственной службы, а специфика эта состоит, в том числе, и в том, что внутрислужебная зависимость гражданско-служашего, его, если угодно, «страх перед началь-

²⁵ См.: Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. – М.: НОРМА-ИНФРА-М. – 2012. – С.39.

²⁶ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. – М., 2012. – С. 36.

ством» заметно сильнее, чем боязнь любых внешних факторов, от которых он напрямую не зависит, тем более, если чувствует, что само начальство его поддерживает и, защищая «честь мундира», что называется «в обиду не даст». Приведенные выше данные судебной статистики это убедительно подтверждают. Поэтому ожидать заметного эффекта от дисквалификации в ее нынешнем виде, т.е. в качестве административного наказания, едва ли приходится. Есть основания полагать, что данную санкцию следует перевести в «дисциплинарную» плоскость. Это позволит с одной стороны, с большей осторожностью и взвешенностью применять ее, т.к. будет учитываться предыдущая служебная деятельность гражданского служащего, а с другой стороны – возрастет эффект от применения данной санкции, т.к. она будет применяться не только по формальным основаниям, как наказание, предусмотренное соответствующим составом КоАП РФ, но будет применяться только тогда, когда без нее, опять же с учетом личности гражданского служащего, его предшествующей служебной деятельности, уже не обойтись. В этом случае, очевидно, усилится и воспитательный аспект санкции.

В этой связи также потребуются и ужесточение контроля за представителями нанимателя, в части нетерпимого отношения к любым случаям нарушения служебной дисциплины со стороны их подчиненных, установление своеобразной «нулевой толерантности», т.е. абсолютной нетерпимости к любым деяниям, имеющим признаки дисциплинарного проступка. Должен начаться процесс самоочищения государственного аппарата от тех гражданских служащих, которые не соответствуют этому статусу по своим профессиональным и личностным качествам. Данный процесс должен основываться на сочетании жесткого ведомственного контроля и вневедомственного надзора с одной стороны и гражданского контроля, т.е. контроля непосредственно граждан и структур гражданского общества - с другой стороны.

Вот почему необходимо ввести для гражданских служащих вместо дисквалификации как административного наказания такое дисциплинарное взыскание как **лишение права замещать должности государственной гражданской службы на определенный срок**. Учитывая то обстоятельство, что данная санкция существенно ограничивает конституционные права гражданина, прежде всего, - его право на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ) применяться она должна только по решению суда, как это ныне предусмотрено ст. 3.11 КоАП РФ для административного наказания в виде дисквалификации. Таким образом, на гражданской службе про-

изоидет определенная дифференциация дисциплинарной власти между представителем нанимателя и судом. Подобное положение уже существует на военной службе. В соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2006 года № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста»²⁷ дисциплинарный арест за совершение военнослужащим грубого дисциплинарного проступка назначается только военными судами.

Есть для такого подхода основания и в уже действующем законодательстве. Так, ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»²⁸ предусматривает, что физическое лицо, совершившее коррупционного правонарушения, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством Российской Федерации права занимать определенные должности государственной службы. Приходится признать, что возможность применения соответствующей меры в качестве дисциплинарной санкции явно недооценивается, при том, что законодатель в данном случае не уточняет что есть «коррупционное правонарушение», какова его юридическая природа. Напомним, начиная с 2011 года понятие «коррупционное правонарушение» закреплено и в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 59-3). Правда, и здесь данное понятие, в отличие от понятия «дисциплинарный проступок» не раскрывается. Известна позиция, когда коррупционное правонарушение рассматривается не иначе как преступление. К примеру, В.В.Астанин, комментируя ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2009 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», не вдаваясь в подробности, рассматривает лишение права занимать должности государственной службы не иначе как уголовное наказание, предусмотренное ст. 44 Уголовного кодекса Российской Федерации²⁹. При этом В.В.Астанин полагает, что в положениях комментируемой им статьи определяется обязательный характер

²⁷ ВСНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.

²⁸ Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (Ч. 1). – Ст. 6228.

²⁹ См.: Астанин В.В. Научно-практический комментарий к федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс». – С. 224.

применения указанной меры (по решению суда). Тем самым отмечается, что данная мера имеет **специальный характер** или содержание дисквалификации (не административно-правового свойства)³⁰. По логике указанного комментатора, следует различать дисквалификацию уголовно-правового свойства и собственно дисквалификацию административно-правового свойства, т.е. очевидно то, что предусмотрена в качестве административного наказания ст. 3.11 КоАП РФ.

Россия не единственная страна на постсоветском пространстве, законодательство которой предусматривает дисквалификацию государственных служащих. Своеобразно, причем без упоминания самого термина, решен вопрос о дисквалификации государственных служащих в Республике Казахстан. Среди дисциплинарных взысканий, перечисленных в ст. 28 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-І «О государственной службе»³¹, дисквалификация как самостоятельная санкция не упоминается. Вместе с тем, согласно ч. 4 ст. 10 данного нормативного правового акта на государственную службу не может быть принято, во-первых, лицо, которое в течение трех лет перед поступлением на государственную службу привлекалось к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения, и, во-вторых, лицо, уволенное с работы за совершение коррупционного правонарушения. Как видно, закон предусматривает за совершение коррупционного правонарушения кроме собственно дисциплинарного взыскания также дополнительное неблагоприятное последствие в виде ограничения права поступления на государственную службу. При этом данное ограничение в зависимости от вида наложенного дисциплинарного взыскания устанавливается либо на определенный срок (по сути - временная дисквалификация), либо на неопределенный срок (по сути - пожизненная дисквалификация). Таким образом, есть достаточные основания полагать, что в Республике Казахстан закон предусматривает именно дисциплинарную дисквалификацию, которая используется в качестве одного из средств противодействия коррупции. Думается, казахстанский опыт заслуживает, по меньшей мере, внимательного изучения. Справедливости ради нужно отметить, что в России по практически идентичной с Казахстаном модели, предпринималась, причем крайне неудачная как по форме, так и по содержа-

нию попытка законодательно оформить дисквалификацию как дисциплинарную меру воздействия на гражданского служащего. Депутатом Государственной Думы М.И.Сердюком (фракция «Справедливая Россия») был внесен в Государственную Думу 7 февраля 2013 года проект федерального закона «О дисквалификации в сфере государственной и муниципальной гражданской службы за нарушение служебной (трудовой) дисциплины» (№ 218532-6). Как явствовало из пояснительной записки, цель законопроекта – «установление дисциплинарной ответственности к лицам», в частности, «замещающим должности государственной гражданской службы». Данный проект федерального закона предусматривал перечень оснований, в случае увольнения по которым государственному гражданскому служащему автоматически устанавливался **«дисквалификационный дисциплинарный запрет»** (курсив мой - Авт.) занимать соответствующие должности на срок три года со дня увольнения. В частности, среди оснований указывались: увольнения по ст. 13.1 «Увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, в связи с утратой доверия» Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и по ст. 37 (кроме части 2) и ст. 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Право применять данную санкцию предлагалось предоставить работодателю, т.е., очевидно, представителю нанимателя, т.к. в данном случае речь шла о государственном гражданском служащем. По мнению автора законопроекта, предложенная им мера как нельзя более своевременна: в России должен развиваться **институт репутации**³². Правда, в чем суть этого института, народный избранник не пояснил, сославшись на так называемый «принцип Питера», когда в любой иерархической структуре работник развивается и растет до уровня своей некомпетентности: он занимает очередную должность, справляется с ней, растет, его переназначают до тех пор, пока он не перестает справляться, и тогда его перестают повышать, а если он нарушает трудовую дисциплину ему за это может быть выговор, увольнение – редкий пример. Кроме того, не вполне ясно и то, о чьей репутации в данном случае идет речь: либо провинившегося

³⁰ Там же.

³¹ Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1999. – № 21. – Ст. 773.

³² См.: ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА. Стенограмма заседаний // Бюллетень № 105 (1343). 18 июня 2013 г. Издание Государственной Думы. – С. 24.

государственного служащего (вероятнее всего, исходя из «принципа Питера», именно о ней), либо государственного органа, в котором он замещал должность государственной службы и на который он своим противоправным поведением бросает тень. Между тем, если обратиться к этимологии слова «репутация», то оно имеет латинское происхождение (*reputation*) и означает создавшееся мнение о достоинствах и недостатках кого-либо или чего-либо, в общем, - общественная оценка. Думается, если и говорить об институте репутации, то он конечно нужен и важен в решающей степени для самого государственного органа. В этом случае удаление с государственной службы провинившегося будет способствовать повышению авторитета в обществе как собственно государственного органа, так и государства в целом. Конечно, репутация важна и для самих гражданских служащих, но скорее для тех, их кто остается на государственной службе, а не тех, кто с нее принудительно удаляется.

Нельзя также не отметить, что введение подобного «дисквалификационного дисциплинарного запрета» заметно снижало бы гарантии защиты прав гражданского служащего по сравнению с аналогичным по содержанию административным наказанием в виде дисквалификации. Как известно в соответствии со ст. 3.11 КоАП РФ дисквалификация назначается только судом и на срок от шести месяцев до трех лет, тогда как законопроект предусматривал применение санкции работодателем, т.е. во внесудебном порядке и безальтернативно по сроку - сразу на три года. Вполне закономерно поэтому, что в результате рассмотрения в первом чтении законопроект депутата М.И.Сердюка был благополучно отклонен³³.

Анализируя тенденции развития законодательства об административной ответственности в России в современный период, Н.Г.Салищева справедливо обратила внимание на значительное расширение сферы применения такого наказания должностных лиц, как дисквалификация. При этом она специально отметила, что, такое административное наказание как дисквалификация наряду с административным арестом и приостановлением деятельности являются санкциями, назначаемыми в исключительных случаях, когда применение иных мер не представляется возможным.

³³ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18 июня 2013 г. № 2446-6 «О проекте федерального закона № 218532-6 «О дисквалификации в сфере государственной и муниципальной гражданской службы за нарушение служебной (трудовой) дисциплины» // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 25. - Ст. 3144.

Поэтому, по мнению Н.Г.Салищевой, законодатель должен с осторожностью относиться к предложениям о расширении сферы применения подобных санкций, а судебная практика - к их применению³⁴. Однако есть все основания говорить, что предостережение авторитетного специалиста так и не было услышано. Подтверждением тому служит то, что применение административного наказания в виде дисквалификации в последние годы заметно расширилась и процесс этот, учитывая обозначенную выше позицию политического руководства страны, думается, далек от завершения. Достаточно обратиться к установкам Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2012 года. Исходя из этих установок, Федеральная антимонопольная служба в лице ее руководителя И.Ю.Артемьева уже предложила ввести административное наказание в виде штрафа для государственных служащих, которые не желают укладываться в установленные сроки по выдаче документов на строительство. Если таких штрафов несколько, то дисквалификация³⁵. Действительно, говоря о перспективах дальнейшего развития дисквалификации гражданских служащих, можно с достаточно высокой вероятностью предположить, что ее закрепление в законе, видимо, будет и впредь расширяться. По некоторым данным, такой подход согласуется с мнением значительной части корпуса гражданских служащих. К примеру, Ю.М.Буравлев, проводивший социологическое исследование среди гражданских служащих в 32 субъектах Российской Федерации (все-го были опрошены более 400 респондентов), приводит данные, что 30,9% из них являются сторонниками более широкого применения административного наказания - дисквалификации³⁶. Думается, к результатам опроса, не отрицая, впрочем, их значимость и достоверность, все же, следует отнестись критически. Отчасти это подтверждает и сам Ю.М.Буравлев. По его данным только 33,5% опрошенных государственных служащих выступают за усиление их административной ответственности, тогда как 60,1% полагают, что необходимости в этом нет, а остальные затруднились ответить. Правда, сравнивая административные наказания по критерию эффективности их примене-

³⁴ См.: Салищева Н.Г. Указ. соч. - С. 7.

³⁵ См.: Промедление штрафу подобно // РБК daily. - 2013. - 22 апреля.

³⁶ См.: Буравлев Ю.М. Юридическая ответственность в системе государственной службы: проблемы совершенствования // Государство и право. - 2013. - № 5. - С. 10.

ния, большинство опрошенных все же отдало свое предпочтение дисквалификации – 45,1%, тогда как в пользу предупреждения и штрафа высказалось соответственно 25,1% и 25,85% опрошенных³⁷. Как видно дисквалификация с большим отрывом была признана наиболее эффективным средством для борьбы с правонарушениями государственных служащих. К сожалению, какие-либо пояснение на предмет того, чем вызвана подобная абсолютизация дисквалификации, отсутствуют. И это при том, что для гражданских служащих дисквалификация введена сравнительно недавно, да и применялась до недавнего времени в качестве санкции по ограниченному числу составов, содержащихся в КоАП РФ. Получается, что большинство опрошенных вроде бы не видит необходимости расширения применения мер административной ответственности, а те, кто с этим соглашались, тем не менее, в большинстве своем отдают предпочтение дисквалификации как наиболее, с их точки зрения, эффективному хотя и, очевидно, более суровому административному наказанию. Здесь, правда, возникает совсем не праздный вопрос: насколько хорошо анкетированные понимали суть дисквалификации, тем более, что для гражданской службы эта санкция явление достаточно новое?

В сущности, дисквалификация в ее нынешнем виде – это в несколько измененном виде введенное в КоАП РФ уголовное наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, предусмотренное ст. 44 УК РФ. Напомним, согласно ч. 1 ст. 47 УК РФ данное уголовное наказание состоит в запрещении занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо, заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью. Совсем не случайно поэтому, в письме Федеральной налоговой службы от 13 сентября 2005 г. № ЧД-6-09/761@ «О применении дисквалификации в качестве санкции за нарушение законодательства о государственной регистрации»³⁸ дисквалификация названа не иначе как одним из случаев «**поражения в правах**» физического лица, то есть ограничения его правоспособности в части реализации права на осуществление предпринимательской деятельности. Как известно, поражение в правах было предусмотрено как самостоятельное наказание Уголовным кодексом РСФСР 1922 года (ст. 31). Поражение прав, как отмечал профессор Б.С.Утевский,

выражается в лишении осужденного права пользоваться в течение определенного срока теми или иными перечисленными в законе правами³⁹. В число таких прав, в частности, попало право занимать те или иные государственные должности. Конечно, лишение права занимать определенные должности как уголовное наказание может применяться значительно шире, чем дисквалификация, т.к. охватывает должности всех видов государственной службы. Если по КоАП РФ дисквалификация возможна только для гражданских служащих, то по УК РФ лишение права занимать определенные должности наряду с гражданскими служащими также может применяться к военнослужащим и сотрудникам правоохранительных органов.

Таким образом, можно говорить, что применительно к дисквалификации, по крайней мере в ее нынешнем виде, просматривается, главным образом, только четко выраженная **карательная направленность**. Однако в данном случае следует помнить старую истину: эффективность применения наказания не в его суровости, а в его неотвратимости. Еще Цезаре Беккариа в своем, далеко опередившем время, знаменитом трактате «О преступлениях и наказаниях» глубоко верно заметил, что уверенность в неизбежности хотя бы и умеренного наказания произведет всегда большее впечатление, чем страх перед другим, более жестоким, но сопровождаемый надеждой на безнаказанность⁴⁰. Правда, в специальной литературе высказывалось, впрочем, далеко не бесспорное, мнение, что ведущей функцией дисциплинарной ответственности является именно карательно-штрафная функция, реализуемая через применение дисциплинарных взысканий за дисциплинарные проступки, степень карательного воздействия может быть различна⁴¹. Возможно, для современной России, где правовое положение гражданского служащего не отличается прочностью и стабильностью, подобная оценка дисциплинарной ответственности вполне оправданна. Действительно, статус гражданского служащего в России приобрести сравнительно не трудно, но также легко его можно и потерять, скажем, в результате оптимизации численности или совершенствования структуры государственных органов. Связь гражданского служащего с

³⁹ См.: Уголовное право. Общая часть. - М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1948. – С. 512.

⁴⁰ См.: Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. – М.: Юридическое издательство НКЮ СССР. 1939. – С. 309.

⁴¹ См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. – М., 2009. – С. 199.

³⁷ Там же.

³⁸ Документ опубликован не был.

государственной службой является крайне слабой, а закрепленный в ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» принцип стабильности гражданской службы – скорее декларацией, нежели реально действующим принципом гражданской службы. Убедительным подтверждением этому служат проводимые с завидной регулярностью сокращения численности гражданских служащих, упразднения федеральных органов исполнительной власти, также сопровождающиеся высвобождением, причем нередко опытных и профессиональных кадров. При таком положении говорить о воспитательной составляющей дисциплинарной ответственности вряд ли приходится. Напротив, в таких странах как Германия, где существует институт пожизненного назначения, и уволить чиновника в результате обычных для России организационно-штатных мероприятий невозможно, именно воспитательный аспект дисциплинарной ответственности выходит на первый план.

Что же в данном случае можно сделать, имея в виду, одновременно, с одной стороны, смягчение карательной направленности дисквалификации, а с другой стороны – обеспечение неотвратимости ее применения к нарушителям закона из числа гражданских служащих? По мнению автора, добиться этого возможно путем перевода дисквалификации, что называется в «дисциплинарную плоскость». Возможные пути решения обозначенной проблемы видятся следующим образом. Поскольку дисквалификация состоит из двух составляющих, а именно из увольнения и лишения права замещать должности федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Нужно закрепить в ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в качестве самостоятельной санкции такое дополнительное дисциплинарное взыскание как «лишение права замещать должности государственной гражданской службы». Если основное взыскание в виде увольнения будет налагать сам представитель нанимателя, то дополнительное должен налагать суд, куда он может обратиться с соответствующим представлением. Для обеспечения большей объективности и гарантий законности было бы целесообразно обеспечить в данном случае присутствие элементов общественного контроля. Так, по мнению автора, представление о лишении права замещать должности государственной гражданской службы представитель нанимателя должен направлять в суд не иначе как с учетом мнения общественного совета данного государственного органа.

По мнению Д.В.Осинцева, дисквалификация ничем по способу воздействия не отличается от лишения специального права⁴². С подобным подходом согласиться трудно. Лишение специального права, будь то право управления транспортным средством или право охоты, предусмотренные ст. 3.8 КоАП РФ, воздействует на сознание лица, запрещает ему на определенный срок пользоваться соответствующим правом. В результате лицо не может пользоваться привычным для него средством передвижения или любимым развлечением в виде охоты. Словом, привычный образ жизни лицу, лишенному специального права, придется менять. Другое дело – дисквалификация. Конечно, она также воздействует на сознание лица, но одновременно коренным образом влияет на его, прежде всего, имущественные интересы, а значит и на все остальное, включая привычный образ жизни. Дисквалифицированный гражданский служащий лишается денежного содержания, которое ему выплачивалось по должности. Поскольку данное административное наказание обычно применяется к должностным лицам, а это, как правило, руководители, то и денежное содержание у них значительное, а также могут предоставляться существенные дополнительные государственные гарантии, например автомобиль с персональным закреплением, медицинское обслуживание соответствующего уровня в ведомственных медицинских учреждениях, санаторно-курортное обслуживание и тому подобное. Всех этих материальных благ дисквалифицированный в одночасье и надолго лишается. Поэтому лишение специального права и дисквалификация как два самостоятельных административных наказания значительно отличаются по способу их воздействия на правонарушителя. При некоторой внешней схожести отождествлять их все же глубоко ошибочно.

Некоторая неясность присутствует в вопросе о том влечет ли дисквалификация федерального государственного гражданского служащего автоматическое лишение его права замещать должности гражданской службы субъекта Российской Федерации и наоборот, лишение права замещать должности гражданской службы субъекта Российской Федерации – замещать должности федеральной государственной гражданской службы, а также ограничивается ли в этом случае его право поступать на военную службу или службу в правоохранительные органы. Формулировка ч. 1 ст.

⁴² См.: Осинцев Д.В. Административная ответственность и ее превращенные формы // Российский юридический журнал. – 2012. – №5. – С. 156.

3.11 КоАП РФ однозначного ответа на данный вопрос не дает. В действующей редакции речь идет о лишении права занимать должности гражданской службы, а не состоять на государственной службе того или иного вида. Кроме того, нельзя не отметить, что, если сравнивать дисквалификацию с близким по содержанию уголовным наказанием в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ), нельзя не признать, что дисквалификация законодателем понимается заметно шире. Уголовный закон говорит о лишении права занимать **определенные** (курсив мой – Авт.) должности, т.е. запрет касается не конкретных должностей или даже группы должностей, а устанавливается для широкого круга должностей, исходя из компетенции, объема и характера предоставленных полномочий. Под определенными должностями следует понимать те должности, которые обозначены в соответствующих нормативных актах, либо обладают соответствующими идентификационными характеристиками, позволяющими установить сущность судебного запрета. Поэтому, как отмечается в Постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 29 октября 2009 г. № 20 «О некоторых вопросах судебной практики назначения и исполнения уголовного наказания», в приговоре должен быть указан не перечень, а определенная конкретными признаками категория должностей, на которую распространяется запрет (например, должности связанные с осуществлением функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных полномочий)⁴³. Напротив, действующая редакция ст. 3.11 КоАП РФ устанавливает запрет замещать должности гражданской службы как таковые, безотносительно компетенции, т.е. значительно шире, чем это предписывает тот же УК РФ, а потому в данном случае можно говорить именно о запрете на определенный период права находиться на гражданской службе. Таким образом, есть все основания полагать, что дисквалификация оказывается даже более суровым наказанием, чем уголовное наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. При этом в пояснительной записке к проекту, которым вводилась дисквалификация для государственных служащих, отмечалось, что речь идет именно о тех, кто занимает руководящие должности. Несмотря на это законодатель, определяя

понятие «дисквалификация», не отразил в нем данное обстоятельство.

Может сложиться впечатление, что автор, выступая против дисквалификации как административного наказания, сам впадает в еще большую крайность – ужесточению дисциплинарных взысканий, которые рискуют стать более репрессивными. Однако это не так.

Конечно, перевод дисквалификации в дисциплинарную плоскость позволит потенциально, да, именно потенциально изменить практику ее применения, а именно значительно увеличить число привлеченных к ответственности. Как известно, в КоАП РФ административные наказания жестко привязаны к конкретным составам административных правонарушений. По состоянию на 1 ноября 2013 года область применения дисквалификации ограничена сорока четырьмя статьями КоАП РФ. Напротив, составы дисциплинарных проступков исчерпывающим образом в законе не формулируются, что, в общем, вполне правильно. Управленческая действительность изобилует ситуациями, которые могут рассматриваться не иначе, как дисциплинарные проступки. Исчерпывающим образом учесть их и тем более четко сформулировать в виде конкретных составов едва ли возможно и практически целесообразно. Такой подход неоправданно сковывал бы представителя нанимателя. Как известно, дисциплинарная ответственность применяется по большей части по усмотрению представителя нанимателя, который самостоятельно оценивает то или иное деяние. В юридической литературе высказывались на этот счет и другие мнения. К примеру, Д.В.Липинский и А.Г.Шишкин полагают недопустимым устанавливать меры юридической ответственности, а сами составы четко не прописывать в законе, так как, по их мнению, подобная законодательная практика зачастую приводит к трудностям при реализации мер юридической ответственности⁴⁴. Вряд ли с такой позицией, по крайней мере применительно к дисциплинарной ответственности, можно согласиться, что убедительно подтверждается действующим законодательством о дисциплинарной ответственности, где составы дисциплинарных проступков формулируются крайне редко. Кстати сказать, авторитетный отечественный административист Д.Н.Бахрах даже специально выделил в качестве особенности дисциплинарной ответственности

⁴³ См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2010. – № 1.

⁴⁴ См.: Липинский Д.А., Шишкин А.Г. Понятие меры юридической ответственности // Журнал российского права. – 2013. – № 6. – С. 45.

как вида юридической ответственности именно то, что в ней мало составов правонарушений⁴⁵.

Нарушения, совершаемые гражданскими служащими, во многом являются не только следствием их противоправного поведения, но и результатом, возможно даже в решающей степени, отсутствия должного контроля за ними со стороны как непосредственного, так и вышестоящего руководства. Любое административное наказание и дисквалификация в данном случае не исключение – это внешнее воздействие. Действительно, производство по делу об административном правонарушении возбуждается прокурором, который выносит по этому поводу постановление. В свою очередь административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей. Следовательно, соответствующие руководители в его применении, пусть даже косвенно, не участвуют. В том случае, если дисквалификация сохранится как административное наказание, то ситуация не изменится. Представитель нанимателя будет пребывать в неведении относительно того, что подчиненный ему гражданский служащий совершил административное правонарушение, за которое рискует быть подвергнут дисквалификации. Ему станет известно об этом, только тогда, когда придется расторгать с данным гражданским служащим служебный контракт и увольнять его с гражданской службы. Напротив, если данное наказание перейдет в дисциплинарную плоскость, то руководители и, прежде всего, сам представитель нанимателя будут вовлечены в процедуру привлечения гражданского служащего к ответственности.

Определенный интерес представляет исполнение административного наказания в виде дисквалификации, которое осуществляется в соответствии со ст. 32.11 КоАП РФ. Постановление о дисквалификации должно быть немедленно после вступления в его в законную силу исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности. Исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом (ч.2 ст. 32.11 КоАП РФ). Что касается гражданского служащего, то согласно п. 5 ч. 2 ст. 39 Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» применение к нему дисквалификации влечет прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы.

Дисквалификация устанавливается на срок **от шести месяцев до трех лет**. Данный срок, в общем, сопоставим со сроком сходного по содержанию уголовного наказания в виде лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью. Согласно ч. 2 ст. 47 УК РФ данное уголовное наказание устанавливается на срок от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания. Вместе с тем, зарубежное законодательство предусматривает более значительные по продолжительности сроки дисквалификации. Например, уже упоминавшийся выше британский The UK Company Directors Disqualification Act 1986 по ряду составов позволяет дисквалифицировать на срок до пяти лет, а предельно допустимый срок дисквалификации, предусмотренный данным законом, составляет пятнадцать лет. Дисквалифицированный гражданский служащий на общих основаниях с другими лицами, подвергнутыми данному административному наказанию, включается в **Реестр дисквалифицированных лиц**. Ведение реестра осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Первоначально в качестве такого органа российское правительство определило Министерство внутренних дел Российской Федерации⁴⁶. После чего приказом МВД России от 22 ноября 2006 г. № 957⁴⁷ было утверждено Наставление по формированию и ведению Реестра, а соответствующие функции были возложены на Главный информационно-аналитический центр МВД России и информационные центры по субъектам Российской Федерации. Таким образом, учет дисквалифицированных лиц признавался чисто полицейской функцией, и это при том, что составы административных правонарушений, за которые КоАП РФ предусматривалась дисквалификация, в основном имели, если так можно выразиться, «экономическую направленность» (например, фиктивное и преднамеренное банкротство (ст. 14.12 КоАП РФ) или незаконное получение или предоставление кредитного отчета (ст. 14.29 КоАП РФ). Видимо, поэтому в 2011 г., желая сократить, очевидно, избыточное присутствие МВД России в сфере экономики и сосредоточить внимание данного ведомства в большей степени на решении чисто полицейских вопросов (охрана общественного

⁴⁵ См.: Бахрах Д.Н. Особенности дисциплинарной ответственности как вида юридической ответственности // Современное право. – 2008. – № 10. – С. 41.

⁴⁶ Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 32. – Ст. 3323.

⁴⁷ Российская газета. – 2007. – 12 января.

порядка, борьба с преступностью и т.д.) Правительство Российской Федерации издает постановление от 6 мая 2011 г. № 349 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам формирования и ведения реестра дисквалифицированных лиц»⁴⁸ и тем самым принимает совершенно логичное, по мнению автора, решение о возложении полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц, на Федеральную налоговую службу. Приказом МВД России от 15 ноября 2011 г. № 1146⁴⁹ налоговикам передавались ранее накопленные сведения, содержащиеся в реестре дисквалифицированных лиц. Приказом ФНС от 6 марта 2012 г. № ММВ-7-6/141@ утвержден Порядок предоставления информации из реестра дисквалифицированных лиц⁵⁰. Министерство финансов Российской Федерации даже разработало Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по ведению Реестра дисквалифицированных лиц и предоставлению содержащейся в нем информации, который прошел государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации. Однако после принятия Федерального закона от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям»⁵¹ этот административный регламент пришлось отменить. В указанном федеральном законе была дана новая редакция ч. 3 ст. 32.11 КоАП РФ. Порядок исполнения дисквалификации теперь достаточно детально урегулирован непосредственно в законе. Сведения, содержащиеся в реестре дисквалифицированных лиц, являются открытыми для всеобщего ознакомления. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра размещает сведения, содержащиеся в реестре на своем официальном сайте в сети «Интернет». Плата за доступ к этим сведениям не взимается. Заинтересованные лица вправе получить за плату сведения, содержащиеся в реестре в виде выписки о конкретном дисквалифицированном лице либо справки об отсутствии запрашиваемой информации. Срок предоставления указанных выписки

или справки не может превышать пяти рабочих дней со дня получения соответствующего запроса федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение реестра.

В настоящее время специализированным подразделением Федеральной налоговой службы, которое ведет реестр дисквалифицированных лиц, является Межрегиональная инспекция Федеральной налоговой службы по централизованной обработке данных (МИ ФНС России по ЦОД), действующая на основании положения, утвержденного Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 6 августа 2005 г. № 101н⁵². Если обратиться к статистике, то по данным Федеральной налоговой службы в период с 1 февраля по 7 августа 2013 года общее количество лиц, в отношении которых было применено административное наказание в виде дисквалификации, составило 14677⁵³. К сожалению, точно определить сколько из них было федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации не представляется возможным, т.к. ФНС не ведет отдельный учет по конкретным субъектам. В этой связи представляется целесообразным закрепить нормативно требование о ведении учета по каждому из субъектов, по крайней мере в отношении дисквалифицированных гражданских служащих, исходя из установок Президента Российской Федерации о расширении практики применения дисквалификации в отношении гражданских служащих, сделать это необходимо. Соответствующими возможностями ФНС обладает, т.к. суды в обязательном порядке направляют туда копии решений о дисквалификации.

Определенный интерес представляет проблема контроля, направленного на недопущение поступления на гражданскую службу вновь дисквалифицированных лиц до истечения срока их административного наказания. Очевидно, что проверять всех поступающих на гражданскую службу на предмет наличия данных о них в Реестре дисквалифицированных лиц, нет объективной практической необходимости, хотя сделать это, в общем, нетрудно, т.к. соответствующая информация

⁴⁸ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 20. – Ст. 2826.

⁴⁹ Правовой акт опубликован не был.

⁵⁰ Российская газета. – 2012. – 30 мая и 22 июня.

⁵¹ Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 26. – Ст. 3207.

⁵² См.: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 9 августа 2005 г. № 101н «Об утверждении положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы»// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 38.

⁵³ Данные получены автором по его запросу в Федеральную налоговую службу (Письмо ФНС от 22.08. 2013 № 10-3-07/0006).

теперь размещается в сети «Интернет». Тем не менее, каждому государственному органу с учетом специфики его компетенции следует определить локальным правовым актом перечень должностей гражданской службы, при замещении которых необходимо в обязательном порядке проверять кандидата на предмет его возможной дисквалификации. Автору могут возразить, сказав, что никакой проблемы здесь нет, поскольку в трудовой книжке дисквалифицированного гражданского служащего будет сделана запись, что он уволен вследствие дисквалификации. Как известно, согласно п. 4 ч. 2 ст. 26 Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданин, поступая на гражданскую службу, среди прочих документов предъявляет трудовую книжку. Следовательно, представителю нанимателя сразу же будет известно, что поступать на гражданскую службу собирается дисквалифицированное лицо, а потому принимать его по закону нельзя. Все это конечно так. Однако практика показывает, что случаются и нестандартные ситуации. Например, у гражданина может быть несколько трудовых книжек или он представил дубликат трудовой книжки, выданной по новому месту вместо якобы утерянной, в котором нет записи о дисквалификации, и не указал в анкете факт пребывания в прошлом на гражданской службе. Подобные варианты вполне возможны. Именно для того, чтобы исключить их и нужно определить круг должностей гражданской службы, при назначе-

нии на которые необходимо проверять кандидата на предмет его возможной дисквалификации.

В заключении хотелось бы отметить, что высказать свои соображения относительно дисквалификации гражданских служащих автора побудила Всероссийская научно-практическая конференция «Административная юрисдикция», которая состоялась 16 мая 2012 года во Всероссийской налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации. В ходе дискуссии «в кулуарах» профессор Л.М.Ведерников предложил подумать о такой санкции, как «дисциплинарная дисквалификация». Хотелось бы поблагодарить ученого за интересную тему для обсуждения, которая, хочется верить, заинтересует и других специалистов, занимающихся проблемами как юридической ответственности государственных служащих, так и административной юрисдикции в целом. Кроме того, Ю.М.Буравлев, материалы социологического исследования которого использовалась при подготовке данной статьи, в общем, справедливо сетовал, что вопросы совершенствования дисциплинарной и административной ответственности не стали предметом полноценного исследования современной юридической наукой, а научные труды, посвященные анализу современных вопросов ответственности государственных служащих, стали редким явлением в науке административного права⁵⁴. Данная статья призвана в какой-то степени восполнить существующий здесь пробел.

Библиография

1. Административная ответственность: вопросы теории и практики (Восьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. – 2005. – № 1.
2. Астанин В.В. Научно-практический комментарий к федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс».
3. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. – М.: Юридическое издательство НКЮ СССР. 1939.
4. Бахрах Д.Н. Особенности дисциплинарной ответственности как вида юридической ответственности // Современное право. – 2008. – № 10.
5. Буравлев Ю.М. Юридическая ответственность в системе государственной службы: проблемы совершенствования // Государство и право. – 2013. – № 5.
6. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. – М., 2009.
7. Иванов А.А., Иванов В.П. Право и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика. – М., ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2006.
8. Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность: Учебное пособие. Нормативные акты. – М., 2000.
9. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Н.Г.Салищевой. 7-е издание. – М., Проспект. 2011.

⁵⁴ См.: Буравлев Ю.М. Указ. соч. – С. 11.

10. Кирин А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). – М.: Норма Инфра-М. 2012.
11. Липинский Д.А., Шишкин А.Г. Понятие меры юридической ответственности // Журнал российского права. – 2013. – № 6.
12. Осинцев Д.В. Административная ответственность и ее превращенные формы // Российский юридический журнал. – 2012. – №5.
13. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. – М.: НОРМА-ИНФРА-М. – 2012.
14. Чувев А.В. Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации по административному праву: Автореф дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.
15. Шушпанов С.А. Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: Автореф дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002.
16. Куракин А.В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // NB: Административное право и практика администрирования. - 2013. - 7. - С. 137 - 157. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_9954.html

References

1. Administrativnaya otvetstvennost': voprosy teorii i praktiki (Vos'mye «Lazarevskie chteniya») // Gosudarstvo i pravo. – 2005. – № 1.
2. Astanin V.V. Nauchno-prakticheskii kommentarii k federal'nomu zakonu ot 25 dekabrya 2008 g. № 273-FZ «O protivodeistvii korrupsii» (postateinyi). – SPb.: Izdatel'stvo R. Aslanova «Yuridicheskii tsentr Press».
3. Bekkaria Ch. O prestupleniyakh i nakazaniyakh. – M.: Yuridicheskoe izdatel'stvo NKYu SSSR. 1939.
4. Bakhrakh D.N. Osobennosti distsiplinarnoi otvetstvennosti kak vida yuridicheskoi otvetstvennosti // Sovremennoe pravo. – 2008. – № 10.
5. Buravlev Yu.M. Yuridicheskaya otvetstvennost' v sisteme gosudarstvennoi sluzhby: problemy sovershenstvovaniya // Gosudarstvo i pravo. – 2013. – № 5.
6. Vitruk N.V. Obshchaya teoriya yuridicheskoi otvetstvennosti. – M., 2009.
7. Ivanov A.A., Ivanov V.P. Pravo i yuridicheskaya otvetstvennost'. Teoriya i zakonodatelnaya praktika. – M., YuNITI-DANA, Zakon i pravo. 2006.
8. Kuz'micheva G.A., Kalinina L.A. Administrativnaya otvetstvennost': Uchebnoe posobie. Normativnye akty. – M., 2000.
9. Kommentarii k Kodeksu Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh / Pod red. N.G.Salishchevoi. 7-e izdanie. – M., Pospekt. 2011.
10. Kirin A.V. Administrativno-deliktnoe pravo (teoriya i zakonodatel'nye osnovy). – M.: Norma Infra-M. 2012.
11. Lipinskii D.A., Shishkin A.G. Ponyatie mery yuridicheskoi otvetstvennosti // Zhurnal rossiiskogo prava. – 2013. – № 6.
12. Osintsev D.V. Administrativnaya otvetstvennost' i ee prevrashchennyye formy // Rossiiskii yuridicheskii zhurnal. – 2012. – №5.
13. Serkov P.P. Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody. – M.: NORMA-INFRA-M. – 2012.
14. Chuev A.V. Otvetstvennost' gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh Rossiiskoi Federatsii po administrativnomu pravu: Avtoref dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 2005.
15. Shushpanov S.A. Dolzhnostnoi prostupok kak osnovanie distsiplinarnoi otvetstvennosti gosudarstvennogo sluzhashchego: Avtoref dis. ... kand. yurid. nauk. – Saratov, 2002.
16. Kurakin A.V. Administrativno-pravovye aspekty yuridicheskoi otvetstvennosti v mekhanizme protivodeistviya korrupsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. - 2013. - 7. - С. 137 - 157. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_9954.html