

УДК 342.92

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ВИДЕ ДИСКВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Я. А. Володкина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 22 июня 2011 г.

Аннотация: *исследуется проблема применения дисквалификации в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих; даются определения государственной гражданской и муниципальной службы, гражданского и муниципального служащего; изучается вопрос различий и сходства в статусе государственных гражданских и муниципальных служащих.*

Ключевые слова: *государственные служащие, муниципальные служащие, государственная гражданская служба, муниципальная служба, правовой статус государственных и муниципальных служащих, дисквалификация.*

Abstract: *the problem of applying disqualification to state civil and municipal officials is studied; definitions of state civil and municipal services, civil and municipal officials are given; differences and similarities in the status of state civil and municipal officials are investigated.*

Key words: *government officials, civil servants, municipal officials, municipal servants, civil (state) service, municipal service, legal status of civil and municipal servants, disqualification.*

В соответствии с положениями ч. 3 ст. 3.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), помимо лиц, занимающих руководящие должности в органах управления юридическим лицом или иным способом осуществляющих предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, дисквалификация может быть применена к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также должности муниципальной службы.

Согласно положениям Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 14.02.2010) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ о государственной гражданской службе) под государственной гражданской службой понимается вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государствен-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; 2010. № 7. Ст. 704.
© Володкина Я. А., 2011

ных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи) (ч.1 ст. 3).

В отличие от других видов государственной службы – правоохранительной и военной – гражданская служба имеет своей целью обеспечение исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации².

Функции государственной службы реализуют государственные служащие, которыми признаются граждане Российской Федерации, исполняющие в порядке, установленном федеральным законом, обязанности государственной службы за денежное вознаграждение, которое выплачивается за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 17.07.2009) «О муниципальной службе в Российской Федерации»³ (далее – ФЗ о муниципальной службе) под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) (ч. 1 ст. 2).

Что касается термина «муниципальный служащий», то легальное определение данного понятия дается в п. 1 ст. 10 ФЗ о муниципальной службе, в соответствии с которым муниципальным служащим признается гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Следует указать, что институты государственной гражданской и муниципальной службы имеют большое сходство между собой (равно как и определенные различия), о чем неоднократно подчеркивалось в научных публикациях⁴. Не перечисляя всех особенностей положения данных субъектов, отметим, что одним из важных отличий в статусе указанных категорий лиц является то, что служебные отношения государственных гражданских служащих регулируются служебным контрактом, который по своим признакам «ближе не к трудовому, а к административному до-

² См.: Комментарий к ФЗ «О государственной службе Российской Федерации» / под ред. проф. В. А. Козбаненко. М., 2008. С. 16.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152 ; 2009. № 29. Ст. 3597.

⁴ См., например: Козбаненко В. А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих : общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3. С. 28–34.

говору»⁵. В то время как трудовая деятельность муниципальных служащих осуществляется на основе трудового договора (лишь в отношении главы местной администрации в законодательстве фигурирует категория «контракт», что также оценивается административистами как «разновидность трудового договора»⁶). Это замечание будет иметь в дальнейшем непосредственное отношение к тематике данной публикации.

А пока заметим, что дисквалификация как вид административного наказания в отношении государственных и муниципальных служащих была введена значительно позднее, чем в отношении субъектов предпринимательской деятельности⁷.

Общие положения, касающиеся применения данного вида административного наказания в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих, аналогичны относительно иных субъектов данного вида наказания. Это означает, что дисквалификация является основным видом наказания; относится к судебным наказаниям, а также к срочным видам наказания; применяется только к физическому лицу, являющемуся обладателем специального правового статуса; устанавливается только на федеральном уровне. Указанные признаки следуют из анализа законодательной дефиниции дисквалификации.

Однако при пристальном рассмотрении порядка назначения и применения дисквалификации нельзя не отметить наличия определенной специфики в отношении дисквалификации служащих. В частности, хотелось бы обратить внимание на вопросы определения подведомственности дел об административных правонарушениях, за которые может быть назначена дисквалификация.

По общему правилу, при решении вопроса о подведомственности и подсудности судьям судов общей юрисдикции дел об административных правонарушениях необходимо исходить из положений, закрепленных в главе 23 КоАП РФ, согласно которым к компетенции судей отнесены дела, перечисленные в ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ, учитывая при этом следующее.

Судьи районных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ, в том случае, когда по делу проводилось административное расследование (ст. 28.7 КоАП РФ) либо когда санкция статьи, устанавливающей ответственность за административное правонарушение, предусматривает возможность назначения наказания в виде административного выдворения за пределы Рос-

⁵ См.: Чаннов С. Е. Некоторые вопросы отграничения трудового договора от контрактов с государственными и муниципальными служащими // Трудовое право. 2008. № 2. С. 18–21.

⁶ Там же. С. 21.

⁷ См.: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3597. Данным н.п.а. была введена новая редакция ст. 3.11.

сийской Федерации, административное приостановление деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы (абз. 2 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ).

В данном случае к наиболее серьезным случаям законодатель отнес дела об административных правонарушениях, совершенных государственными или муниципальными служащими, за которые в качестве меры наказания может предусматриваться дисквалификация. Такие дела рассматриваются судьями районных судов. Среди правонарушений, за которые к государственным гражданским и муниципальным служащим может быть назначена дисквалификация, следует отметить, к примеру, предусмотренные ст. 14.9 КоАП РФ «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления», ст. 14.32 КоАП РФ «Заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности» и др.

Как справедливо отмечается в литературе, высокая степень общественной вредности этих нарушений требует их предупреждения и пресечения путем лишения возможности дальнейшего осуществления профессиональной деятельности (на определенный срок) совершивших их государственных гражданских и муниципальных служащих⁸.

В остальных случаях, по общему правилу, дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, включая те, которые влекут дисквалификацию, подведомственны судьям судов общей юрисдикции, рассматривают мировые судьи. В отдельных случаях рассмотрение ведется арбитражными судами (например, в отношении арбитражных управляющих).

Другим существенным моментом, отличающим дисквалификацию государственных гражданских и муниципальных служащих, является вопрос о правовых последствиях назначения данного вида наказания.

Как известно, исходя из общих положений, установленных ч. 2 ст. 32.11 КоАП РФ, исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом.

Аналогичные нормы были внесены в служебное законодательство Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁹. Так, на основании п. 5 ч. 2 служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы в связи с применением к гражданскому служащему административного наказания в виде дисквалификации. Согласно п. 4

⁸ См.: Густова Л. Увольнение государственных и муниципальных служащих в связи с дисквалификацией // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2010. № 2. С. 26–27.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3597.

ст. 19 ФЗ о муниципальной службе применение административного наказания в виде дисквалификации также является одним из оснований для расторжения трудового договора с муниципальным служащим.

Следовательно, законодатель отнес дисквалификацию к числу оснований для прекращения служебных отношений государственного или муниципального служащего, что имеет правовые последствия в виде расторжения служебного контракта или трудового договора и увольнения служащего. Можно также сказать, что дисквалификация входит в число мер административной ответственности за совершенные правонарушения и относится к основаниям лишения государственных и муниципальных служащих их профессионального статуса.

Вместе с тем, отдельные нормы специального законодательства, регламентирующего деятельность государственных гражданских и муниципальных служащих в Российской Федерации, устанавливают автономный (от норм трудового законодательства) режим применения дисквалификации и, соответственно, несколько иные правовые последствия назначения данного вида наказания.

Так, исходя из правовой природы отношений государственной гражданской службы как службы публичной и применения к данным отношениям в первую очередь специального законодательства, в отношении дисквалифицированных служащих не действуют те гарантии, которые установлены трудовым законодательством для всех остальных категорий дисквалифицированных лиц. В частности, речь идет о возможности перевода дисквалифицированного лица на другую работу без его увольнения.

Эта возможность предусмотрена ст. 83 Трудового кодекса (далее – ТК РФ), согласно которой прекращение трудового договора в связи с дисквалификацией или иным административным наказанием, исключающим возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору, допускается, если невозможно перевести работника с его письменного согласия на другую имеющуюся у работодателя работу (как вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, так и вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу), которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья.

В то же время государственный гражданский служащий увольняется по основанию дисквалификации (п. 5 ч. 2 ст. 39 ФЗ о государственной гражданской службе) без альтернативы перевода на другую работу, так как нормами закона не предусмотрена возможность продолжения служебной деятельности государственного гражданского служащего.

Следует также обратить внимание на то, что в отличие от государственных гражданских служащих, в отношении увольнения муниципальных служащих сложилась в определенной степени коллизийная ситуация. Дело в том, что согласно действующему законодательству к отношениям по увольнению муниципальных служащих в равной степени могут быть применимы нормы как трудового, так и специального служебного законодательства.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 3 ФЗ о муниципальной службе на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными этим законом. Об этом же говорится в теории права¹⁰.

Таким образом, как подчеркивает Л. Густова, была создана правовая коллизия, поскольку теперь руководитель органа местного самоуправления в случае дисквалификации подчиненного ему муниципального служащего окажется перед выбором: на какую статью ему сослаться в случае увольнения – на п. 8 ч. 1 ст. 83 ТК РФ или на п. 4 ч. 1 ст. 19 Закона о муниципальной службе¹¹.

Пункт 4 ч. 1 ст. 19 ФЗ о муниципальной службе устанавливает, что помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных ТК РФ, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае применения административного наказания в виде дисквалификации.

Думается, что положения п. 4 ч. 1 ст. 19 ФЗ о муниципальной службе дублируют положения ТК РФ, где в ст. 83 среди прочих оснований для расторжения трудового договора уже названа дисквалификация.

В литературе высказывается мнение о том, чтобы оставить положения законодательства о муниципальной службе (в частности, те, которые касаются дисквалификации как основания расторжения трудового договора служащего) в действующей редакции без изменений. И при этом обозначенную коллизию права следует решать в пользу применения положений ФЗ о муниципальной службе, а не трудового законодательства, так как указанная норма является специальной и к тому же введена в законодательство позже¹².

Однако, по нашему мнению, указанные противоречия могут быть преодолены и иными путями. К примеру:

1. Путем внесения соответствующих изменений в текст ст. 19 ФЗ о муниципальной службе, где следует убрать ссылку на дисквалификацию как основание расторжения трудового договора муниципального служащего. В таком случае увольнение данной категории лиц будет осуществляться по общим правилам ст. 83 ТК РФ, в том числе включая такие последствия применения дисквалификации, как возможность не увольнения, а перевода служащего на другую работу.

При этом следует согласиться с Л. Густовой в том, что «муниципальному служащему, подвергнутому наказанию в виде дисквалификации, должна быть предложена работа у того же работодателя на должностях, не относящихся к муниципальной службе (должности наемного персонала). В случае отсутствия такой работы либо несогласия служащего на перевод он подлежит увольнению»¹³.

¹⁰ См., например: Чаннов С. Е. Увольнение с муниципальной службы // Справочник кадровика. 2009. № 4. С. 36–45.

¹¹ См.: Густова Л. Указ. соч. С. 27.

¹² См.: Там же.

¹³ Там же.

2. Путем «выравнивания» статуса государственных гражданских и муниципальных служащих, с отнесением возможности увольнения муниципального служащего по основанию дисквалификации к безальтернативным вариантам прекращения служебного контракта (с заменой ныне действующей категории «трудовой договор муниципального служащего» на «служебный контракт», что также должно найти место в действующем муниципальном законодательстве) без возможности продолжения трудовой деятельности в муниципалитете.

Последний вариант потребует более масштабных изменений в правовом регулировании муниципальной деятельности (с позиций ее соотношения с государственной гражданской службой).

Таким образом, дисквалификация государственных гражданских и муниципальных служащих как относительно новое введение действующего законодательства, включающего вопросы административной ответственности (как общего законодательства – КоАП РФ, так и специального – ФЗ о государственной гражданской службе и ФЗ о муниципальной службе), имеет как общие черты, присущие применению данного вида наказания ко всем субъектам дисквалификации, так и особенные, связанные со специальным статусом служащих. При этом в рамках существующей правовой конструкции применения дисквалификации к категории государственных гражданских и муниципальных служащих обнаруживаются правовые коллизии, которые требуют определенного решения.

Воронежский государственный университет

Володкина Я. А., соискательница кафедры административного и муниципального права

E-mail: yanavolodkina@mail.ru

Тел.: 8-920-426-34-85

Voronezh State University

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

E-mail: yanavolodkina@mail.ru

Tel.: 8-920-426-34-85