

П. Е. Спиридонов*

Современные вопросы административно-дисциплинарного производства

Аннотация. В статье рассматриваются особенности административно-дисциплинарного производства в административном процессе. Обращается внимание на ряд современных тенденций, которые оказывают влияние на развитие административно-дисциплинарного производства, представлены новые виды производств, входящих в систему административно-дисциплинарного производства. Сделана попытка разграничить два смежных правовых института: административно-дисциплинарное производство в административном процессе и дисциплинарное производство в трудовом праве, а также проанализировать особенности процессуальных правоотношений, возникающих в административно-дисциплинарном производстве по административно-дисциплинарным проступкам адвокатов, нотариусов, членов саморегулируемых организаций. Отмечается, что в зависимости от вида административно-дисциплинарного проступка законодатель устанавливает разное процессуальное обеспечение порядка привлечения к дисциплинарной ответственности. В то же время ряд функций, реализуемых саморегулируемыми организациями, имеют публичный характер, это относится и к дисциплинарному производству. Делается вывод о том, что административно-дисциплинарное производство осуществляется не только в органах государственной власти, но и со стороны институтов гражданского общества в виде деятельности некоммерческих организаций, выполняющих публично-правовые функции.

Ключевые слова: административный процесс, административно-дисциплинарное производство, административно-дисциплинарный проступок, виды административно-дисциплинарных производств, адвокаты, нотариусы, саморегулируемые организации.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.94.9.102-109

Как известно, дисциплинарное производство берет свое начало от латинского *disciplina*, переводимого в двух значениях: 1) обязательное для всех членов данного коллектива подчинение твердо установленному

порядку; 2) выдержанность, привычка к строгому порядку¹. В свою очередь, термин «дисциплинарный» определяется как: 1) относящийся к дисциплине; связанный с нарушением дисциплины²; 2) производимый с целью пресечь

¹ См.: Словарь иностранных слов / отв. ред. В. В. Бурцева, Н. М. Семенова. М. : Рус. яз. — Медиа, 2007. С. 226.

² См.: Словарь иностранных слов / отв. ред. В. В. Бурцева, Н. М. Семенова. М. : Рус. яз. — Медиа, 2007. С. 226.

© Спиридонов П. Е., 2018

* Спиридонов Павел Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России
pavelspiridonov@rambler.ru
96105, Россия, г. Санкт-Петербург, Московский просп., д. 149

нарушения дисциплины³. В связи с этим можно предположить, что дисциплинарное производство связано с каким-либо нарушением дисциплины и осуществляется с целью пресечь такое нарушение.

В отечественном праве не принято делить дисциплинарное производство на разные виды, несмотря на то что такое деление необходимо. Дело в том, что правоотношения, связанные с привлечением к дисциплинарной ответственности, относятся не только к трудовому праву, но и к административному. Автор данной статьи предлагает изменить название дисциплинарного производства в административном процессе на административно-дисциплинарное, так как это, с одной стороны, позволит на терминологическом уровне разграничить правовые институты, относящиеся к разным отраслям права, а с другой — подчеркнуть публично-правовой и административно-процессуальный характер соответствующего правового института.

Итак, данный правовой институт может быть отнесен к двум отраслям права — административно-процессуальному и трудовому. Какие же можно выделить особенности, отличия административно-дисциплинарного производства как правового института административно-процессуального права и вида административно-юрисдикционных производств от дисциплинарного производства как института в трудовом праве?

Во-первых, нормативное правовое регулирование: в трудовом праве — Трудовой кодекс Российской Федерации; в административном процессе — как законодательные нормативные правовые акты: Федеральные законы от 17 января 1992 г. № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁴, от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации»⁵, от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Рос-

сийской Федерации»⁶, от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»⁷, от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁸, Трудовой кодекс Российской Федерации⁹ и др., так и подзаконные нормативные правовые акты: Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377¹⁰, Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации и др.

Во-вторых, рассматриваемые виды производств возникают в разных видах правоотношений: дисциплинарное производство как административно-юрисдикционное производство относится к административно-процессуальным правоотношениям и является процессуальным обеспечением административных правоотношений, дисциплинарное производство в трудовом праве относится к частноправовым отношениям. Необходимо понимать, что особенности правоотношений, возникающих в административно-дисциплинарном производстве, обусловлены публично-правовым характером правоотношений, возникающих при прохождении государственной службы или выполнении иных публично-правовых функций, свойственных для судей, адвокатов, прокуроров, нотариусов. Очень часто публично-правовой статус субъектов административно-дисциплинарных проступков предполагает не только определенные специфические публично-правовые обязанности и права, но и разного рода запреты и ограничения, связанные с соответствующим статусом.

В-третьих, субъектом административно-юрисдикционного производства всегда будет либо государственный служащий, субъект, имеющий специальный административно-правовой статус (прокурор, судья, адвокат, нотариус и др.).

³ См.: Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. М. : ОГИЗ, 1935. Т. 1. С. 718.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁵ Российская газета. № 170. 1992.

⁶ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

⁷ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

⁸ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁹ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

¹⁰ СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5808.

В-четвертых, лицом, рассматривающим административное дело по дисциплинарному проступку, может быть не только должностное лицо, но и коллегиальный орган.

В-пятых, административно-дисциплинарное производство охватывает достаточно широкий круг участников, к которым будут относиться не только государственные служащие, прокуроры, судьи и т.п., но и специально созданные органы для проведения проверок и вынесения решений.

Некоторые авторы выделяют у административного производства такую особенность, как состязательность¹¹. Однако следует констатировать, что в административно-дисциплинарном производстве принцип состязательности может быть реализован только при обжаловании решения должностного лица, юрисдикционного органа в судебном порядке. Во всех остальных случаях принцип состязательности не будет реализован, так как фактически возможно осуществление одним лицом полномочий по проведению служебной проверки, разбирательства, рассмотрения административного дела и вынесения решения по нему. Это обеспечивает реализацию другого принципа административного процесса — «эффективность и экономичность».

Следовательно, можно уверенно утверждать, что административно-дисциплинарное

производство как разновидность административно-юрисдикционных производств является разнохарактерным. При этом оно является достаточно важным видом административной процессуальной деятельности в условиях укрепления законности в Российской Федерации, на государственной службе или службе в органах государственной власти Российской Федерации.

Служебное деликтное дисциплинарное производство, по мнению М. Б. Добробабы, следует рассматривать в качестве разновидности административно-юрисдикционных производств в рамках административного процесса, включающего в себя внесудебное дисциплинарное производство, урегулированное служебно-деликтными правовыми нормами и отличающееся особенностями для государственных гражданских служащих, военнослужащих, государственных служащих отдельных видов правоохранительных органов, а также судебно-деликтное дисциплинарное производство¹².

С. М. Зубарев, по сути соглашаясь с позицией М. Б. Добробабы, указывает, что в основе дисциплинарного производства лежат материально-правовые нормы о дисциплинарной ответственности, а содержание составляет совокупность административно-процессуальных норм, регулирующих применение дисциплинарных взысканий к государственным служащим¹³.

¹¹ См.: Уманская В. П. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления как часть административного процесса: воздействие идей профессора В. Д. Сорокина // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 54.

¹² Добробаба М. Б. Служебно-деликтное дисциплинарное производство в административном процессе // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 183.

Далее в данной статье (с. 184) М. Б. Добробаба отмечает, что служебно-деликтное дисциплинарное производство обладает всеми качествами административного процесса: «1) является формой реализации внутриорганизационного, внутриаппаратного управления, осуществляемого во всех звеньях системы публичного управления и сферах государственной деятельности; 2) имеет множественную правовую регламентацию, которая для отдельных видов государственной службы осуществляется на уровне нормативных актов, различающихся по юридической силе и содержанию; 3) его юридический результат всегда связан с обеспечением установленного порядка государственного управления; 4) широкий круг субъектов (субъекты дисциплинарной юрисдикции; субъекты, привлекаемые к дисциплинарной ответственности; иные участники дисциплинарного производства, наделенные соответствующими полномочиями); 5) ему присущи принципы административного процесса; 6) независимо от вида государственной службы, осуществляется стадийно; множественность способов защиты процессуальных прав участников служебно-деликтного дисциплинарного производства (административный и судебный порядок)».

¹³ Зубарев С. М. Понятие и правовая природа дисциплинарного производства // Административный процесс : учебник. М. : Оригинал-макет, 2017. С. 255.

На наш взгляд, недостаток позиции С. М. Зубарева и М. Б. Добробабы заключается в стандартном подходе к административно-процессуальным правоотношениям, возникающим в административно-дисциплинарном производстве, который исключает из него производство по дисциплинарным проступкам не только в отношении адвокатов, нотариусов, но и сотрудников органов Следственного комитета, прокуратуры и судейского корпуса.

В то же время приходится констатировать изменение сущностных характеристик административно-дисциплинарного производства как административно-процессуального института. Связано это с тем, что стала меняться материально-правовая основа административно-дисциплинарных проступков и особенности их административно-процессуального регулирования. В российском административном законодательстве стали выделяться не только разные виды административно-дисциплинарных проступков, но и разные субъекты таких проступков. Последнее обусловлено изменением характера административно-правового воздействия на правоотношения, имеющие государственно-управленческий характер, так как в современных условиях государство готово использовать так называемые не прямые способы административно-правового воздействия и активно включать в систему государственного управления некоммерческие организации (в частности, к таким организациям будут относиться адвокатские и нотариальные палаты). Использование в системе государственного управления некоммерческих организаций есть применение элементов самоорганизации. Этого нельзя не учитывать, в том числе при исследовании проблем административного процесса.

Особенности административно-дисциплинарного производства обусловлены особенностями положений материального административного права в части, касающейся дисциплинарной ответственности. В связи с этим следует выделить так называемые простые административно-дисциплинарные проступки. Их можно рассматривать как действия (бездействие), выражающиеся в неисполнении или ненадлежащем исполнении субъектами возложенных

на них обязанностей и не влекущие уголовной ответственности. С другой стороны, существуют административно-дисциплинарные проступки, которые законодатель старается выделить в отдельную категорию (например, чтобы усилить ответственность, — коррупционные правонарушения) и которые имеют особенности административно-процессуального производства. Также административно-дисциплинарные проступки могут относиться к проступкам как с материальным, так и с формальным составом. При этом если при совершении административно-дисциплинарного проступка причиняется материальный ущерб государственному органу, в котором государственный служащий проходит государственную службу, то такой проступок может уже влечь за собой материальную ответственность и отличаться по характеру административно-процессуального производства.

Законодатель посредством Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» вводит особый вид ответственности за нарушение «антикоррупционных» запретов и ограничений. Конечно, при нарушении положений Федерального закона «О противодействии коррупции», ст. 17, 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» необходимо вести речь о ненадлежащем исполнении или неисполнении государственным служащим своих обязанностей, но законодатель установил не только особый порядок привлечения к ответственности, но и отдельные виды взысканий за совершение так называемых коррупционных правонарушений. Таким образом, приходится выделить «коррупционный» административно-дисциплинарный проступок.

В зависимости от вида административно-дисциплинарного проступка законодатель устанавливает и разное процессуальное обеспечение к дисциплинарной ответственности. В частности, можно выделить «простое» производство по дисциплинарному проступку, служебную проверку по «коррупционным» проступкам, административное расследование по фактам причинения материального ущерба. Помимо всего прочего, в Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные

виды разбирательств (проверок) при выявлении ненадлежащего исполнения государственным служащим своих обязанностей. Например, проверки по фактам нарушения правил работы с государственной тайной.

Природа административно-дисциплинарного производства в отношении административно-дисциплинарных проступков государственных служащих, прокуроров, судей понятна и очевидна, но остается открытым вопрос о природе дисциплинарного производства по отношению к дисциплинарным проступкам других лиц, выполняющих публично-правовые и значимые функции, например адвокатов и нотариусов. Производство по административно-дисциплинарным проступкам, совершенным нотариусами, урегулировано Кодексом профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации, утвержденным Минюстом РФ, а административно-дисциплинарное производство в отношении адвокатов — Кодексом профессиональной этики адвоката, утвержденным I Всероссийским съездом адвокатов.

Полагаем, что необходимо также обратить внимание на дисциплинарные правоотношения в саморегулируемых организациях. Уже отмечалось, что государство активно использует инструменты самоорганизации для эффективного воздействия на разные группы правоотношений. Институт саморегулируемых организаций относится к их числу. Так, по мнению А. В. Забелина, деятельности саморегулируемых организаций присуща диспозитивность, что обуславливается гражданско-правовой природой данного института¹⁴. Но так ли это? Как справедливо отмечает Г. О. Аболонин, при создании саморегулируемой организации всегда присутствует государственный интерес, цели, которые преследует как государство, регулирующее экономику, так и орган исполнительной власти, непосредственно регулирующий деятельность участников будущей саморегулируемой организации. К числу таких це-

лей государственного значения будет относиться возложение на саморегулируемую организацию части повседневной работы, технических функций, осуществляемых государственным органом за счет государственного бюджета¹⁵. Поэтому ряд функций, реализуемых саморегулируемыми организациями, имеют публичный характер, несмотря на то что они исходят не от органа государственной власти (это касается в том числе и дисциплинарного производства). Порядок применения мер дисциплинарного воздействия в отношении членов саморегулируемых организаций установлен ст. 10 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и федеральными законами по отдельным видам саморегулируемых организаций. Особенность такого дисциплинарного производства обуславливается тем, что членами саморегулируемых организаций могут быть юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица.

В связи с тем что административно-дисциплинарное производство осуществляется не только в органах государственной власти, но и со стороны институтов гражданского общества в виде некоммерческих организаций, выполняющих публично-правовые функции (к таковым, например, будут относиться адвокатура и нотариат), нельзя согласиться с мнением Д. Н. Бахраха о том, что дисциплинарно-правовое принуждение является разновидностью исполнительно-распорядительной деятельности, в том числе касательно деятельности и субъектов исполнительной власти, и прокуроров, и судей, принимающих решение о привлечении соответствующих лиц к дисциплинарной ответственности¹⁶.

Интересна позиция М. Б. Добробабы по поводу выделения служебно-деликтного дисциплинарного судопроизводства, которое является, во-первых, способом разрешения служебного конфликта или служебного спора;

¹⁴ Забелин А. В. Правовое регулирование института саморегулируемых организаций: общий и отраслевой подходы // Закон России: опыт, анализ, практика. 2016. № 1.

¹⁵ Аболонин Г. О. Дисциплинарное производство саморегулируемых организаций — на острие конфликта. М. : Волтерс Клувер, 2010.

¹⁶ Бахрах Д. Н. Административное право. М. : Эксмо, 2011. С. 603.

во-вторых, способом судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий представителем публичного образования — нанимателя; в-третьих, способом защиты прав государственных (муниципальных) служащих; в-четвертых, применительно к военнослужащим — способом установления порядка применения к военнослужащим дисциплинарного ареста и исполнения дисциплинарного ареста, подлежащего применению исключительно военными судами¹⁷. По нашему мнению, выделение служебно-деликтного дисциплинарного судопроизводства в специальный вид административного производства нецелесообразно, так как получается, что данный вид административного производства охватывает разные стадии административного процесса со своими административно-процессуальными особенностями, относящимися именно к порядку осуществления административно-процессуальной деятельности на соответствующей стадии процесса. Также надо учитывать, что такое отдельное административное производство будет усеченным, так как в нем будут присутствовать максимум две стадии административного процесса: рассмотрение административного дела и обжалование (пересмотр) административного дела. Таким образом, будут нарушаться логичность и стройность административно-процессуальной деятельности. Представляется, что связывать разные стадии административного процесса лишь на основании того, что основным субъектом рассмотрения соответствующего административного дела будет суд, не является в полной мере обоснованным.

Можно констатировать, что выполнение публичных функций со стороны нотариусов, адвокатов, некоторых некоммерческих организаций есть результат опосредованного воздействия государства на соответствующий круг правоотношений и влечет за собой возникновение нового типа административно-правовых и административно-процессуальных правоотношений. Такие правоотношения складываются в систему:

- 1) адвокатская палата — адвокат;
- 2) нотариальная палата — нотариус;
- 3) саморегулируемая организация — члены саморегулируемой организации.

Исходя из вышесказанного, можно сделать следующие выводы:

1. Административно-дисциплинарное производство в современных условиях отличается многообразием административных процессуальных норм, устанавливающих порядок совершения административных процессуальных действий, и таким же многообразием административных процессуальных действий;
2. Следует отличать производство по дисциплинарным проступкам и административно-дисциплинарное производство. Понятие «административно-дисциплинарное производство» несколько шире и включает в себя:
 - а) производство по дисциплинарным проступкам в общем порядке;
 - б) производство по фактам причинения государственным служащим материального ущерба государственному органу, где он проходит государственную службу;
 - в) производство по «коррупционным» правонарушениям государственных служащих;
 - г) производство по фактам отдельных нарушений, процессуальный порядок ведения которых урегулирован отдельными нормативными правовыми актами (например, производство по фактам нарушения порядка работы с государственной тайной);
 - д) производство по дисциплинарным проступкам адвокатов, нотариусов.
3. В связи с тем что саморегулируемые организации реализуют ряд публичных функций государства в экономике и их можно отнести к элементам системы государственного управления в Российской Федерации, допустимо говорить об административно-процессуальном характере дисциплинарного производства в саморегулируемых организациях.

¹⁷ *Добробаба М. Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование) : монография. М. : Юрлитинформ, 2017. С. 278.*

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аболонин Г. О. Дисциплинарное производство саморегулируемых организаций — на острие конфликта. — М. : Волтерс Клувер, 2010.
2. Административный процесс : учебник. — М. : Оригинал-макет, 2017. — 352 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право. — М. : Эксмо, 2011. — 624 с.
4. Добробаба М. Б. Служебно-деликтное дисциплинарное производство в административном процессе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 8. — С. 177—184.
5. Добробаба М. Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование) : монография. — М. : Юрлитинформ, 2017. — 416 с.
6. Забелин А. В. Правовое регулирование института саморегулируемых организаций: общий и отраслевой подходы // Закон России: опыт, анализ, практика. — 2016. — № 1.
7. Словарь иностранных слов / отв. ред. В. В. Бурцева, Н. М. Семенова. — М. : Рус. яз. — Медиа, 2007. — 817 с.
8. Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. — М. : ОГИЗ, 1935. — Т. 1. — 1565 с.
9. Уманская В. П. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления как часть административного процесса: воздействие идей профессора В. Д. Сорокина // Административное право и процесс. — 2014. — № 3. — С. 52—56.

Материал поступил в редакцию 12 декабря 2017 г.

MODERN ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND DISCIPLINARY PROCEEDINGS

SPIRIDONOV Pavel Evgenevich — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Theory and History of the State and Law of the St. Petersburg State Fire Service of EMERCOM of Russia
pavelspiridonov@rambler.ru
96105, Russia, St. Petersburg, Moskovskiy prospect, d. 149

Abstract. *The article examines the peculiarities of administrative and disciplinary proceedings in the administrative process. Attention is drawn to a number of current trends that influence the development of administrative and disciplinary proceedings, and new types of branches that form the part of the system of administrative and disciplinary proceedings. An attempt was made to distinguish two adjacent legal institutions: administrative and disciplinary proceedings in the administrative process and disciplinary proceedings in the labor law, as well as to analyze the features of procedural legal relations arising in the administrative and disciplinary proceedings in cases involving administrative and disciplinary misconduct of lawyers, notaries, members of self-regulatory organizations. It is noted that, depending on the type of a administrative and disciplinary offense, the law-maker establishes different procedural reasoning for bringing to disciplinary responsibility. At the same time, a number of functions implemented by self-regulating organizations are of a public nature, this also applies to disciplinary proceedings. It is concluded that administrative and disciplinary proceedings are carried out not only by state authorities, but also by civil society institutions in the form of the activities of non-profit organizations exercising public-law functions.*

Keywords: *Administrative process, administrative and disciplinary proceedings, administrative and disciplinary offense, types of administrative and disciplinary proceedings, lawyers, notaries, self-regulating organizations.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Abolonin G. O.* Distsiplinarnoe proizvodstvo samoreguliruemyykh organizatsiy — na ostrie konflikta. — M. : Volters Kluver, 2010.
2. *Administrativniy protsess : uchebnik.* — M. : Original-maket, 2017. — 352 s.
3. *Bakhrakh D. N.* Administrativnoe pravo. — M. : Eksmo, 2011. — 624 s.
4. *Dobrobaba M. B.* Sluzhebno-deliktное distsiplinarnoe proizvodstvo v administrativnom protsesse // Vestnik universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA). — 2015. — № 8. — S. 177—184.
5. *Dobrobaba M. B.* Sluzhebno-deliktные distsiplinarnye pravootnosheniya (administrativno-pravovoe issledovanie) : monografiya. — M. : Yurlitinform, 2017. — 416 s.
6. *Zabelin A. V.* Pravovoe regulirovanie instituta samoreguliruemyykh organizatsiy: obshchiy i otraslevoy podkhody // Zakon Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2016. — № 1.
7. Slovar' inostrannykh slov / otv. red. V. V. Burtseva, N. M. Semenova. — M. : Rus. yaz. — Media, 2007. — 817 s.
8. Tolkoviy slovar' russkogo yazyka : v 4 t. / pod red. D. N. Ushakova. — M. : OGIZ, 1935. — T. 1. — 1565 s.
9. *Umanskaya V. P.* Proizvodstvo po prinyatiyu normativnykh pravovykh aktov gosudarstvennogo upravleniya kak chast' administrativnogo protsessa: vozdeystvie idey professora V. D. Sorokina // Administrativnoe pravo i protsess. — 2014. — № 3. — S. 52—56.