## ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: ПОНЯТИЕ, ОСНОВАНИЯ, ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ

Проведение в России административной реформы и сопутствующей ей реформы государственной службы остро ставит проблемы юридической ответственности лиц, обеспечивающих реализацию государственно-властных функций в системе государственного управления [2, с.47].

И на эту тему не раз говорилось в выступлениях Президента. Подтверждает актуальность проблем и практическая деятельность чиновников.

Дисциплинарная ответственность рассматривается в правовой науке как одна из форм принуждения, применяемого уполномоченными должностными лицами (органами) к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение, и влекущего неблагоприятные последствия для нарушителя [6, с.10].

В отличие от других видов юридической ответственности, дисциплинарная направлена на обеспечение дисциплины, в основном, в рамках служебного подчинения (хотя здесь есть и исключения из общего правила).

Тем не менее, обычно меры дисциплинарной ответственности применяются не "надведомственными" органами (судом, арбитражем, инспекциями и т.д.), а органами (должностными лицами) организаций, учреждений, предприятий, где работает нарушитель дисциплины, либо вышестоящим органом (должностным лицом).

Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (далее - Закон о государственной гражданской службе) [8] предусматривает специальную дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих.

В юридической литературе отмечается, что специальная дисциплинарная ответственность, как известно, отличается от общей по кругу лиц, подпадающих под действие соответствующих норм, по мерам дисциплинарного взыскания, кругу лиц и органов, наделенных дисциплинарной властью, по установленному порядку обжалования взысканий [3, с.85].

Большинством этих особенностей характеризуется и привлечение к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Вместе с тем нам представляется не совсем верным сводить всю специфику специальной дисциплинарной ответственности только к расширенному перечню дисциплинарных взысканий, как это иногда делается в специальной литературе. В особенности это касается дисциплинарной ответственности государственных служащих, которая, на наш взгляд, должна обладать сущностными отличиями от аналогичного института трудового законодательства.

В связи с обсуждаемой проблемой интересен анализ видов юридической ответственности, проведенный известным конституционалистом В.И. Круссом. В частности, этот ученый предлагает разделять юридическую ответственность на частную и публичную. Разумеется, юридическая ответственность всегда публична, но лишь в том смысле, что она всегда правовая, то есть, предопределена нормами права, установленными или санкционированными государством (публичной властью).

Дисциплинарная ответственность служащих государственной службы регулируется различными Положениями, либо внутренними, так сказать "своими" Уставами [2, с.48].

В теории права общие основы дисциплинарной ответственности государственных служащих достаточно полно и широко исследованы различными авторами [2, с.48].

Это позволяет выделить основные ее признаки:

дисциплинарная ответственность - особый вид юридической ответственности;

для ее реального применения характерно наличие трех оснований: нормативного, фактического и процессуального, связанного с изданием правового акта управления по применению конкретных мер воздействия на конкретного правонарушителя;

дисциплинарная ответственность наступает, как правило, за дисциплинарный проступок, но может наступить и за совершение иных правонарушений и даже порочащих действий;

состоит в применении карательных санкций - дисциплинарных взысканий;

дисциплинарную ответственность осуществляют субъекты линейной власти в рамках служебного подчинения;

урегулирована нормами административно-служебного права [2, с.48].

Основанием для привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, то есть противоправное, виновное нарушение дисциплины, которое не влечет за собой уголовной ответственности [7, с.111].

Сущность дисциплинарного проступка состоит в неисполнении или ненадлежащем исполнении государственным служащим возложенных на него обязанностей.

Средством привлечения к дисциплинарной ответственности является дисциплинарное взыскание.

Дисциплинарные взыскания - это меры воздействия, закрепленные в нормативно-правовых актах и налагаемые компетентными, специально уполномоченными субъектами линейной власти на служащих, совершивших проступок в связи с исполнением служебных обязанностей или совершивших иные деяния, влияющие на их особый правовой статус [7, с.111].

Цель их применения двоякая: с одной стороны - наказать виновного, с другой - общая и частная превенция правонарушений, - достигается как содержанием, так и процедурой их назначения. Применение взысканий к виновным лицам не только принуждает нарушителя к соблюдению норм служебной дисциплины, но и побуждает их к сознательному исполнению служебного долга, оказывая при этом общепредупредительное воздействие не только на самого нарушителя, но и на других служащих.

Поскольку дисциплинарные взыскания осуществляются в рамках устойчивых коллективов, среди них много морально-правовых санкций (замечание, выговор), санкций, изменяющих, прекращающих связи лица с коллективом (понижение в должности, увольнение).

Характерным для всех видов государственной службы является наличие "общих" санкций, таких как: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение [7, с.111]. Однако для отдельных видов службы установлены иные виды санкций.

При наложении дисциплинарного взыскания должны быть учтены следующие факторы:

1) тяжесть совершенного проступка;

2) обстоятельства, при которых он был совершен;

3) неисполнение обязанностей на протяжении всей службы и поведение служащего.

Так, например, для сотрудников ОВД предусмотрено "понижение в должности", а для военнослужащих предусмотрены "свои" специфические виды взысканий, таких как "лишение очередного увольнения из расположения воинской части", "назначение вне очереди в наряд на работу", "лишение нагрудного знака" и некоторые другие. Для тех и других существуют взыскания в виде "снижения в специальном звании на одну ступень", а для таможенной службы и службы в органах Госнаркоконтроля эти виды санкций вообще не предусмотрены [2, с.49].

Особенностью военной службы является и разграничение мер взыскания в зависимости: от условий прохождения службы (по контракту, по призыву); от принадлежности к определенному составу (солдаты, матросы, сержанты; прапорщики, мичманы; офицеры); от пола (на женщин некоторые виды взысканий не налагаются).

Очень важным является вопрос о механизме привлечения к дисциплинарной ответственности, порядке наложения и приведения в исполнение дисциплинарного взыскания для государственных служащих. Здесь имеется ряд особенностей [2, с.49].

Во-первых, для гражданских государственных служащих, военнослужащих, а также для сотрудников ОВД, таможенных органов и органов Госнаркоконтроля этот механизм тщательно разработан, а для судебных приставов его практически нет. Вплоть до настоящего времени сотрудники Федеральной службы судебных приставов Минюста России привлекаются к дисциплинарной ответственности на основании и в порядке, предусмотренном нормами Трудового кодекса РФ.

Во-вторых, правом применения дисциплинарного взыскания на гражданской государственной службе обладает представитель нанимателя, которым, как правило, является руководитель государственного органа, а на правоохранительной государственной службе взыскание назначает прямой начальник. На военнослужащих же дисциплинарные взыскания могут налагаться не только вышестоящим по должности, но и по званию, в соответствии с дисциплинарной властью командира [2, с.49].

В-третьих, решение о привлечении к ответственности должно быть реализовано на гражданской службе непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения. Аналогичный порядок предусмотрен и для сотрудников таможенных органов. А на военной службе, службе в органах внутренних дел и в службе Госнаркоконтроля - не позднее 10 суток со дня, когда командиру (начальнику) стало известно о совершенном проступке.

В-четвертых, запрещается за один и тот же проступок налагать несколько дисциплинарных взысканий или соединять одно взыскание с другим.

В-пятых, на военной службе запрещено налагать взыскание на весь личный состав подразделения.

В-шестых, наложение дисциплинарного взыскания за проступки, совершенные военнослужащим во время несения службы в составе суточного наряда, производится после смены или замены другим военнослужащим.

В-седьмых, по отношению к лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения, дисциплинарные взыскания могут применяться только после вытрезвления.

В-восьмых, состояние наказанности для военнослужащих не прекращается автоматически, как для других государственных служащих по истечении определенного срока (как правило - один год со дня наложения взыскания), так как Дисциплинарным уставом ВС РФ установлено, что взыскание может быть снято приказом только в порядке поощрения.

Для тех государственных служащих, на кого распространяется Положение о службе в ОВД РФ, и сотрудников органов Госнаркоконтроля установлены сроки для снятия взысканий в зависимости от того, каким порядком они были объявлены. Устные снимаются через месяц со дня наложения, а объявленные в приказе, через год.

Это лишь некоторые особенности применения дисциплинарных взысканий для отдельных видов государственной службы.

Последнее, на чем хотелось бы заострить внимание - это возможность применения мер дисциплинарной ответственности к военнослужащим, лицам, призванным на военные сборы, а также сотрудникам органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов Госнаркоконтроля и таможенных органов за совершение административных правонарушений. В соответствии со ст.2.5 КоАП РФ данные категории государственных служащих "несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами" и "нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах".

Исключения составляют нарушения законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу, правил дорожного движения.

В этих случаях административная ответственность наступает на общих основаниях.

Существует три условия, при которых дисциплинарное взыскание считается снятым:

1) с момента наложения взыскания истек один год;

2) лицо не было повторно привлечено к дисциплинарной ответственности;

3) издан приказ о снятии дисциплинарного взыскания.

При этом государственные служащие вправе обжаловать наложенное на них дисциплинарное взыскание в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Таким образом, в современных условиях для определения правового положения милитаризованных служащих особенности дисциплинарной ответственности являются достаточно актуальными.

Совершенствование правовой базы в этом направлении представляется крайне необходимым условием для повышения эффективности данного вида федеральной государственной службы.

Стоит подумать и о введении общих для всех видов милитаризованной службы Основ дисциплинарной ответственности и дисциплинарного производства, с едиными критериями, санкциями и механизмом применения мер дисциплинарного воздействия.

## ЗАДАЧА

После демобилизации из вооруженных сил Российской Федерации капитан Фокин решил пойти поработать в милицию. Его школьный приятель сказал, что в милиции он не будет офицером, и что его не возьмут на работу в милицию по возрасту, так как ему 33 года. Разъяснить Фомину условия поступления на службу в милицию.

Решение:

Служба в органах внутренних дел не может быть рассмотрена как самостоятельная категория, она непосредственно является составной частью федеральной государственной службы Российской Федерации.

Службе в органах внутренних дел обладает всеми общими характеристиками, которые присущи федеральной государственной службе, так и имеет специфические особенности, которые присущи только данному виду государственной службы. Эти особенности обусловлены специфическим задачами и функциями, которые присущи органам внутренних дел.

В отношении сотрудников органов внутренних дел действует законодательство о внутренних войсках МВД России, а также Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 2002 года № 4202-I [5].

Это прямо следовало из пункта 3 Положения о федеральной государственной службе от 22 декабря 1993 года, согласно которому его действие не распространялось на лиц, в отношении которых вопросы прохождения государственной службы и занятия государственных должностей урегулированы законами Российской Федерации, принятыми ранее. Заметим, что в момент принятия Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации нормативные постановления Верховного Совета России имели силу закона. Поэтому и пункт 3 Положения о федеральной службе распространял свое действие на органы внутренних дел [5].

Таким образом, если же говорить в целом, то первоначально федеральная государственная служба была сформирована как сугубо гражданская служба. Военнослужащие и обладатели специальных званий в ее состав не вошли.

Вплоть до начала 2000-х годов, т.е. до последней реформы государственной службы, существовали государственная (она же гражданская), военная и иные виды службы в федеральных органах государственной власти, оформленные своим собственным, специальным законодательством, и напрямую смешивать их с государственной не следует [3, с.85].

Каждый из них отличается порядком прохождения службы, связанными с ней льготами и ограничениями, материальным обеспечением, как во время самой службы, так и при выходе в отставку (на пенсию), а также иными особенностями.

Одновременно здесь была сформирована довольно серьезная коллизия законодательства и самого института государственной службы. Пункт 3 Положения о федеральной государственной службе, если прямо цитировать его содержание, все же называл службу, ранее урегулированную законами Российской Федерации, государственной. Тем не менее, в состав новой федеральной государственной службы эти ранее существовавшие виды государственной службы все же не вошли. В результате потенциально единая система государственной службы в России оказалась разбитой на ряд составляющих. Причем Положение прямо закрепило качественное различие между различными видами государственной службы, выделив одну из них как приоритетную и оставив остальные в роли своего рода догоняющих.

Такой вывод, конечно, весьма условен, поскольку, скажем, модель государственной службы в органах внутренних дел, закрепленная до сих пор действующим положением, стала прообразом для других правоохранительных структур.

Правоохранительная служба, как относительно новый вид государственной службы, пока не имеет единого правового источника, регулирующего вопросы ее организации и прохождения, хотя его принятие предусмотрено ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации".

Формально объединяя несколько самостоятельных видов служебной деятельности, правоохранительная служба урегулирована множеством разнообразных по юридической силе и содержанию нормативных правовых актов.

Например, федеральные законы о соответствующих видах государственно-служебной деятельности (закон РСФСР "О милиции", Федеральный закон "О применении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с принятием федерального закона", "О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР "О милиции" от 17 июля 1999 г. № 177", Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №114-ФЗ "О службе в таможенных органах Российской Федерации", Федеральный закон "О судебных приставах", ФЗ "Об исполнительном производстве", ФЗ "О федеральной фельдъегерской связи", Постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2000 г. №№ 924, 925, 926 "Об окружных подразделениях МВД России", "О подразделениях криминальной милиции", "О подразделениях милиции общественной безопасности" и множество других.

Согласно нормам статьи 8 "Положения" [5] на службу в органы внутренних дел принимаются в добровольном порядке граждане Российской Федерации не моложе 18 и не старше 40 лет (на службу в милицию - не старше 35 лет) независимо от национальности, пола, социального происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, способные по своим деловым, личным и нравственным качествам, образованию и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности. В учебные заведения Министерства внутренних дел Российской Федерации могут приниматься лица, не достигшие 18 лет, имеющие среднее образование.

На должности рядового и младшего начальствующего состава органов внутренних дел принимаются граждане, имеющие образование не ниже среднего.

На должности среднего и старшего начальствующего состава принимаются граждане, имеющие соответствующее среднее специальное или высшее образование. В порядке исключения на должности среднего начальствующего состава принимаются граждане, окончившие специальные курсы по программе, утвержденной министром внутренних дел Российской Федерации.

Должности рядового и начальствующего состава органов внутренних дел замещаются в соответствии с действующим законодательством путем заключения индивидуальных контрактов, по конкурсу, а также посредством назначения на должность.

Прием на службу сотрудников органов внутренних дел оформляется приказом начальника соответствующего органа внутренних дел согласно компетенции, определяемой министром внутренних дел Российской Федерации. Приказ объявляется сотруднику органа внутренних дел под расписку.

При характеристике этапов прохождения государственной службы в органах внутренних дел необходимо отметить, что они в своей теоретической сущности непосредственно связаны с порядком перемещения по службе в системе органов внутренних дел [8, с.25].

Практически все сотрудники ОВД за время прохождения службы подвергались перемещению с одной должности на другую. Кроме того, каждый сотрудник должен ориентироваться в таких понятиях, как рабочее время, работа сверх установленной законом продолжительности рабочего времени, в выходные и праздничные дни, а также в ночное время, совместительство в системе МВД РФ.

Порядок перемещения сотрудников органов внутренних дел последовательно закреплен в ст.16 Положения о службе в органах внутренних дел [5].

## Список используемой литературы

1. Кошкарова Е.С. Дисциплинарная ответственность государственных служащих / Е.С. Кошкарова // Правоведение. - 2006. - №6. - с.189-191.

2. Кулешов И.В. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: общее и особенное/И.В. Кулешов // Чиновникъ. - 2005. - №2 (36) - с.47-51.

3. Макарова Н.И. К вопросу о правовом статусе государственного служащего/Н.И. Макарова // Вестник ОмГУ, 2008. Вып.1. - с.85-87.

4. Одинцов А.А. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность: Учебник/А.А. Одинцов. - М.: Экзамен, 2007. - 414с.

5. Положение о службе в ОВД Российской Федерации. Утверждено постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 2002 №4202. - 1 // СПС Гарант. - 2008. - №16.

6. Пресняков М.В., Чаннов С.Е., Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации / М.В. Пресняков, С.Е. Чанов // Трудовое право. - 2009. - №8. - с.10-15.

7. Смоленский М.Б. Административное право / М.Б. Смоленский. - Ростов - на - Дону: "Феникс", 2005. - 346с.

8. Федеральный закон от 27.07.2004 г. №79 - ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // СПС Гарант - 2008. - №16.

9. Чиркин, В.Е. Государственное и муниципальное управление/ В.Е. Чиркин. - М.: Юристъ, 2005. - 320с.