**Ответственность по административному праву**

Не прощай себе, и тогда легко будет простить других.

Народная мудрость

**Понятие дисциплины и дисциплинарная ответственность по административному праву**

Вопрос о дисциплине в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ является одним из центральных. Как правило, в административной литературе рассматриваются в основном понятия и виды дисциплинарной ответственности и их дисциплинарные производства.

Дисциплина в реализации государственных функций является важнейшей формой общественных связей, отношений, признанных и соблюдаемых в виде принятых норм, правил, традиций, алгоритмов и процедур реализации действий и операций в объеме своих полномочий. Дисциплина тесно связана с законностью и, по существу, нарушению законности в большинстве случаев предшествуют дисциплинарные проступки. По справедливому мнению Г.В. Атаманчука, дисциплина имеет при этом самостоятельный смысл и значение, свой набор элементов, место и роль применения в сфере исполнительной власти, государственного управления в целом (5, с. 234-239).

Существуют два полярных мнения о дисциплине.

Первое мнение. Под дисциплиной понимаются связи, отношения субъектов и объектов управления, регулируемые совокупностью норм, правил, алгоритмов, процедур и операций, выработанных в процессе рационального управления и утвержденных в виде определенных требований, то есть эти целесообразные связи, отношения формируются с помощью различных внешних форм и средств воздействия.

Второе мнение. Под дисциплиной в государственном управлении понимается фактическое поведение государственных служащих, которое отражается в управленческих решениях и действиях, а также в служебном общении (5, с. 235). Хотя автор и указывает на взаимосвязь этих двух мнений, но целесообразным считает выделить на первое место именно поведенческий аспект как реальное отношение государственных служащих к требованиям, выраженным в различных формах и средствах, направленных на обеспечение государственной дисциплины. На наш взгляд, здесь речь идет о форме и содержании государственной дисциплины и их следует рассматривать в процессе целостного единства, реализуемого не только индивидуально каждым государственных служащим, но и всеми вместе в объеме своих полномочий. Объектом же регулирования административно-правовых норм является поведение участвующих сторон (субъектов и объектов управления) в процессе осуществления государственных функций и задач.

Дисциплина, по существу, является важнейшим компонентом не только обеспечения системности организации деятельности органа исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ, но гарантией целостности их функционирования.

Дисциплина влияет существенно на эффективность управленческой деятельности, это особенно важно при оснащении аппаратов государственных органов, реализующих свои функции управления с помощью компьютерной техники и информационных технологий.

Не менее важным аспектом дисциплины в организации управленческой деятельности является рациональность действий, которая хотя и близка к понятию эффективности, но имеет другой смысл. Например, цель как рациональный желаемый результат определяют затрачиваемые на ее достижение ресурсы (финансовые, кадровые, временные, информационные и др.), то есть в этом случае действует принцип буквы «ю». Принцип же буквы «е» наоборот требует любых ресурсных затрат на достижение желаемого результата. Рациональность предполагает, прежде всего, минимально возможные затраты ресурса на достижение желаемого результата. В этом плане рациональность ближе по смыслу к оптимальности, нежели к понятию эффективности.

Учитывая, что дисциплина в процессе организации и осуществлении управленческой деятельности имеет первостепенное значение, ее исследованию следует уделять большое внимание.

В первую очередь, подлежат изучению все формы, отражающие различные требования к дисциплине в сфере реализации функций и задач государственного управления и в первую очередь в органах исполнительной власти, государственного управления, так как они осуществляют повседневную оперативную деятельность по осуществлению внешних и внутренних функций и задач государства.

Вторым направлением является разработка и развитие различных форм и средств повышения личной ответственности за нарушение дисциплины и стимулирования высокой исполнительной дисциплины должностных лиц различного уровня управления. Необходима разработка и принятие Федерального закона «О дисциплинарном уставе государственных служащих». На первом этапе к должностным лицам более высокого уровня государственного управления следует применять более жесткие требования к исполнительской дисциплине, учитывая застарелость этой наиболее актуальной проблемы. Наибольшее внимание в реализации требований дисциплины отводится нормам административного права. Эти нормы призваны под угрозой административных наказаний регулировать и охранять не только отношения в сфере государственной управленческой деятельности, но общественные отношения в иных отраслях права.

Административное право осуществляет различные функции в определении, установлении и реализации дисциплинарной ответственности. В первую очередь это касается определения перечня субъектов (органов и должностных лиц), имеющих право налагать дисциплинарные взыскания.

У преобладающего большинства работников дисциплинарная ответственность регламентируется, как правило, нормами трудового и административного права. Для других категорий государственных служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц эти отношения регламентированы специальными уставами, где указаны виды дисциплинарной ответственности и порядок их применения.

Дисциплинарная ответственность - это установленные в законном порядке меры принудительного воздействия, применяемые к государственным служащим в порядке служебной соподчиненности, виновным в нарушениях норм и правил по осуществлению функций и задач государственной службы.

Например, к нормативным актам, регулирующим порядок, виды и пределы наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих, относятся: Федеральный Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации»; «Положение о федеральной государственной службе»; «Положение о службе в органах внутренних дел РФ; «Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ»; «Положение о прохождении службы в органах налоговой полиции» и другие. В каждом из них содержатся основания привлечения к дисциплинарной ответственности, права органов исполнительной власти и их должностных лиц по наложению на своих подчиненных этих взысканий, виды дисциплинарных взысканий, а также порядок их наложения и способы обжалования.

В соответствии со ст. 14 принятого от 31 июля 1995 г. закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на него могут налагаться органом или руководителем, имеющим право назначать государственного служащего на государственную должность государственной службы, следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение.

Дисциплинарное взыскание может быть наложено только за дисциплинарный проступок, при совершении других деяний законом предусмотрена иная юридическая ответственность (административная, уголовная, материальная).

Каждый государственный служащий несет персональную дисциплинарную ответственность за неправомерность только своих действий. Дисциплинарное взыскание налагается уполномоченным должностным лицом или органом, имеющим право назначать государственного служащего на государственную должность. Также право решать вопрос о снижении в должности или увольнении с государственной службы предоставляется тем должностным лицам или органам, которым принадлежит право назначения гражданина на должность. Государственный служащий, совершивший должностной проступок, может быть временно, до решения вопроса об ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей руководителем его назначившим.

Законодательством определяется порядок проведения служебных расследований, применения дисциплинарных взысканий и обжалования. Например, до применения дисциплинарного взыскания от служащего должно быть затребовано письменное объяснение о причинах и условиях совершения проступка. Это способствует выявлению вины и является, по существу, одной из гарантий обоснованности наложения взыскания. Однако отказ государственного служащего, совершившего административный проступок, дать объяснение не препятствует возможности наложения на служащего дисциплинарного взыскания. Законодательством определено, что взыскания налагаются не позднее одного месяца со дня обнаружения (длящегося) или совершения проступка, при этом в этот срок не засчитывается время болезни служащего или пребывания его в отпуске. Днем обнаружения проступка, с которого начинается отсчет срока для наложения взыскания, считается день, когда лицу (руководителю), которому подчинен государственный служащий, стало известно о совершении дисциплинарного проступка.

Законодательством определено, что дисциплинарное взыскание не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения или обнаружения проступка. За каждый проступок может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

Руководитель, наложивший на государственного служащего дисциплинарное взыскание, объявляет об этом в приказе (распоряжении) и объявляет о наказании служащему под расписку. При этом отказ об ознакомлении с характером взыскания не влияет на обязательность исполнения объявленного взыскания.

Как правило, приказ (распоряжение) о наложении взыскания на служащего доводится до сведения личного состава государственного органа, где проходит службу привлекаемый к ответственности. Дисциплинарные взыскания в отличие от поощрений в трудовую книжку не записываются, за исключением случаев увольнения с государственной службы за нарушения трудовой дисциплины. Кроме того, законодательством о дисциплинарной ответственности, уставами и положениями о дисциплине могут быть предусмотрены для отдельных категорий работников также и другие дисциплинарные взыскания.

При наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть совершенного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующая работа и поведение работника.

До решения вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности он может быть временно (но не более чем на месяц), отстранен от исполнения своих должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Срок действия дисциплинарной ответственности один год со дня вынесения взыскания. При этом если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то дисциплинарное взыскание снимается автоматически. Взыскание может быть снято и ранее года, если служащий проявит себя по службе с исключительно положительной стороны.

Служащий по своему усмотрению может обжаловать правомерность наложения дисциплинарного взыскания в административном (вышестоящему руководителю) или судебном порядке в соответствии с Законом от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»1, с изменениями и дополнениями, принятыми указанным выше законом от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ.

Дисциплинарная ответственность военнослужащих регламентируется Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил, утвержденным указом Президента РФ от 14 декабря 1993 i .2 В уставе определены понятие и сущность воинской дисциплины, обязанности военнослужащих по ее соблюдению, виды дисциплинарных взысканий, права командиров или начальников по их применению, а также порядок подачи и рассмотрения обращений (предложений, заявлений и жалоб).

Действие Устава распространяется на военнослужащих и на лиц, состоящих в запасе или находящихся в отставке, которым предоставлено право ношения военной формы одежды.

Кроме этого действие дисциплинарного устава распространено на: пограничные войска, внутренние войска Министерства внутренних дел, железнодорожные войска и войска гражданской обороны и на военнослужащих других министерств и ведомств РФ.

1 Ведомости. 1993. № 19. Ст. 683.

2 САПП. 1993. № 51. Ст. 4931.

По общему правилу право налагать дисциплинарные взыскания могут только прямые начальники. В определенных случаях это право могут реализовывать начальники гарнизонов, старшие морские начальники и военные коменданты гарнизонов.

В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ военнослужащие и призванные на военные сборы граждане в соответствии с дисциплинарными уставами за совершение административного правонарушения несут дисциплинарную ответственность. За нарушение правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, правил дорожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил и за контрабанду эти лица несут ответственность на общих основаниях.

В уставе определены виды дисциплинарных взысканий, порядок их наложения, исполнения и обжалования. Так, например, на сержантов и старшин срочной службы могут быть наложены следующие взыскания: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; арест с содержанием на гауптвахте — до 10 суток; лишение нагрудного знака отличника; снижение в должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень с переводом на низшую должность; лишение сержантского (старшинского) звания; лишение сержантского (старшинского) звания с переводом на низшую должность.

Право обжалования военнослужащим, может быть реализовано в течение 10 дней с момента наложения дисциплинарного взыскания. Жалоба подается непосредственному начальнику или командиру того лица, действия которого обжалуются, а если он не знает, по чьей вине нарушены его права, то жалоба подается вышестоящему начальнику. Кроме того, военнослужащий вправе обратиться с жалобой в суд на неправомерные действия органов государственного управления, общественных объединений и их должностных лиц.

В Положении о службе в органах внутренних дел РФ от 23 декабря 1992 г. в ред. ФЗ от 25.07.2002 г. № 116-ФЗ установлено, что на сотрудников органов внутренних дел за нарушение служебной дисциплины могут налагаться следующие взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; понижение в должности, снижение в специальном звании на одну ступень; лишение нагрудного знака; увольнение из органов внутренних дел. Кроме того, в учебных заведениях, применяются взыскания в виде назначения вне очереди в наряд по службе (за исключением назначения в караул или дежурным по подразделению), а также отчисление из учебного заведения. В целом же в системе МВД права начальников по наложению взысканий установлены с учетом особенностей службы в органах внутренних дел.

Как правило, в Уставах и Положениях о прохождении службы определено, что служебная дисциплина означает соблюдение ее сотрудниками и государственными служащими установленных законодательством норм и правил, присяги, обязательств по контракту о службе, а также приказов руководителей министерств и ведомств и прямых начальников при исполнении возложенных на сотрудников обязанностей и осуществлении имеющихся у них правомочий. Субъект управления министерства, ведомства, подразделения или службы несет персональную ответственность за состояние служебной дисциплины среди своих подчиненных.

**Материальная ответственность по административному праву**

Как правило, установление и реализация мер материальной ответственности является, прежде всего, областью регулирования отношений гражданского и трудового права. Однако и административное право регламентирует частично эти отношения. Например, с помощью его норм определяются полномочия органов и должностных лиц, связанные с возмещением материального ущерба в административном порядке. При отказе работника добровольно возместить материальный ущерб предприятию приказом руководителя администрации эта сумма удерживается у работника из его зарплаты.

Субъектами материальной ответственности по административному праву являются военнослужащие и лица, к ним приравниваемые, например, за вред, причиненный невыполнением своих прямых служебных обязанностей.

Имущественная ответственность сотрудников органов внутренних дел, в том числе сотрудников милиции, налоговой полиции и приравниваемых к ним категорий служащих может дополнительно предусматриваться контрактами о прохождении службы.

Если сотрудник милиции, органов внутренних дел был уволен за грубое нарушение дисциплины или совершение проступка, несовместимого со служебным положением, то с него может в бесспорном порядке взыскана стоимость выданной ему форменной одежды с учетом ее износа.

Например, Законом от 24 ноября 1995 г. № 180-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации о возмещении работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей» (СФКЗ и ФЗ, 1995, выпуск 16) допускается досудебное рассмотрение дела о возмещения причиненного вреда. Законодательством такие дела отнесены к ведению Государственной инспекции труда при Министерстве труда и социального развития РФ. Их решение о выплате сумм возмещения вреда является для работодателя обязательным для исполнения.

Если в результате совершения административного проступка причинен имущественный ущерб гражданину, предприятию, учреждению или организации, то правомочный орган при решении вопроса о наложении взыскания вправе одновременно решить вопрос о возмещении виновным имущественного ущерба, если сумма не превышает пятидесяти рублей (т. е. половины минимального размера оплаты труда), а в судебном порядке — независимо от размера ущерба.

При этом материальная ответственность государственного служащего наступает в результате совершения служебного проступка, вследствие которого причинен материальный ущерб государственной собственности. Материальная ответственность выражается в бесспорном возмещении служащим причиненного им имущественного ущерба. При этом возмещение ущерба не рассматривается в качестве меры дисциплинарного взыскания и может применяться одновременно с ним. Материальная ответственность за ущерб, причиненный государству, наступает при наличии прямого ущерба; при наличии причинной связи между проступком и вредными последствиями; вины правонарушителя; если при этом виновные действия не квалифицируются как преступление.

Материальная ответственность может быть реализована либо в административном порядке, либо в судебном.

Возмещение материального ущерба в административном порядке предусмотрено в трудовом Кодексе РФ - при отказе работника от добровольного возмещение ущерба, причиненного им предприятию, учреждению, организации, ущерб возмещается по распоряжению администрации путем удержания из заработной платы, если сумма ущерба, подлежащая взысканию, не превышает его среднего месячного заработка.

При этом военнослужащие и призванные на сборы военнообязанные, виновные в причинении имущественного ущерба государству при исполнении ими служебных обязанностей, несут материальную ответственность на основе специального Положения от 13 января 1994 г.1, а не при исполнении этих обязанностей как в общегражданском порядке по трудовому законодательству. Военнослужащие и призванные на сборы военнообязанные не несут материальную ответственность, когда ущерб причинен вследствие добросовестного исполнения приказа или оправданного в данных конкретных условиях служебного риска, либо причинен ущерб в результате правомерных действий.

В этом нормативно-правовом акте определены случаи, принципы и размеры возмещаемого ущерба, а также порядок его возмещения виновным. Так, военнослужащие и призванные на сборы военнообязанные за причиненный неправомерными действиями ущерб как следствие небрежного исполнения порученных обязанностей несут ответственность в размере причиненного ущерба, но не свыше месячного оклада денежного содержания. При этом возможно и полное возмещение ущерба, причиненного по их вине государству, но только в случаях умышленных действий, за которые они могут быть привлечены к ответственности в уголовном порядке. При этом если военнослужащий или призванный на сборы военнообязанный, привлеченный к материальной ответственности, ко дню увольнения или окончания сборов не возместил причиненный им государству ущерб, оставшаяся задолженность взыскивается судебным исполнителем уже по месту его постоянного жительства.

В каждом конкретном случае проводится административное (служебное) расследование с целью установления причин нанесенного ущерба, выявления его размера и виновных. За исключением случаев, когда виновные установлены ревизией, проверкой, дознанием, следствием или судом. По окончании административного расследования или поступления материалов ревизии командир или начальник издает приказ о взыскании соответствующей суммы с виновного военнослужащего или призванного на сборы военнообязанного. Если причинен материальный ущерб несколькими лицами, то в приказе указывается точный размер взыскиваемых сумм отдельно в отношении каждого виновного в зависимости от причиненного им ущерба, конкретных обстоятельств и степени вины. При этом приказ о взыскании ущерба объявляется виновному лицу только под расписку.