

Проблемы применения дисциплинарных взысканий на государственной гражданской службе

Смирнов Алексей Константинович, студент 3-го курса магистерской программы «Публичное право» юридического факультета СЗИУ РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); e-mail: smirnov-ak@ranepa.ru

Научный руководитель:

Соловьева Анна Константиновна, доцент кафедры правоведения Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; e-mail: soloveva-ak@ranepa.ru

Аннотация

Целью статьи является анализ дисциплинарных взысканий на государственной гражданской службе. Рассмотрены виды дисциплинарных взысканий на государственной гражданской службе и их классификация. Автором была изучена зарубежная практика применения дисциплинарных взысканий на государственной гражданской службе, а также исследована судебная практика дисциплинарных взысканий на государственной гражданской службе. Приводятся предложения по совершенствованию законодательства в сфере взысканий на государственной гражданской службе.

Ключевые слова: дисциплинарные взыскания, государственные гражданские служащие, замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение, дисциплинарный проступок

Issues of Applying Disciplinary Penalties in Public Administration

Alexey K. Smirnov, 3d Year Student (MA), Program “Public Law”, Department of Law, North-West Institute of Management, branch of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation); e-mail: smirnov-ak@ranepa.ru

Academic Supervisor:

Anna K. Solovyeva, PhD in Jurisprudence, Associate Professor, Department of Law, North-West Institute of Management, branch of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation); e-mail: soloveva-ak@ranepa.ru

Abstract

The objective of the article is to analyze disciplinary penalties in the public administration. The paper considers the types of disciplinary sanctions in the civil service as well as their classification. The author has studied the overseas experience in applying disciplinary sanctions in the civil service, and has also examined the judicial practices of disciplinary sanctions in the disciplinary penalties in the public civil service. The author puts forward some recommendations for improving legislation in the field of penalties in the public civil service.

Keywords: disciplinary penalties, state civil servants, admonition, notification, reprimand, a warning of incompetence, dismissal, disciplinary offense

В современных условиях государственное управление зависит от эффективной деятельности государственных гражданских служащих, а также от тщательного и качественного выполнения ими служебных задач. Реформы, проводимые в Российской Феде-

рации в области государственного управления, преследуют различные цели, одной из них, несомненно, является формирование высокопрофессионального кадрового состава государственных органов.

Одним из критериев компетентности и профессионализма государственных служащих является дисциплина. Соблюдение и исполнение дисциплинарных норм — одна из основополагающих обязанностей.

Гарантией дисциплины на государственной службе, в том числе гражданской, выступает дисциплинарная ответственность государственных служащих. Внешне она выражена в дисциплинарных взысканиях, содержание и система которых нуждаются в постоянном совершенствовании. В этой связи исследование проблем применения дисциплинарных взысканий на государственной гражданской службе представляется актуальным, особенно с учетом изменений в законодательстве и судебной практике.

Среди проблем, требующих особого внимания ученых-административистов, можно назвать: понятие дисциплинарного взыскания, перечень и критерии классификации дисциплинарных взысканий; степень суровости дисциплинарных взысканий и их воздействия на лицо, совершившее дисциплинарный проступок; определение перечня дисциплинарных проступков, а также соотношение дискреционных полномочий представителя нанимателя по применению дисциплинарного взыскания с принципом неотвратимости дисциплинарной ответственности. Некоторые из обозначенных проблем будут рассмотрены в настоящей статье.

Центральное место, как уже было сказано, занимает теоретическая проблема определения самого понятия дисциплинарного взыскания, поскольку в законодательстве не содержится легального (нормативного) определения дисциплинарного взыскания.

В научных исследованиях предлагаются различные определения. По мнению М. Б. Добробабы, дисциплинарное взыскание «можно определить как меру дисциплинарно-правового принуждения, состоящую в применении к лицу, совершившему дисциплинарный проступок, установленных нормами государственно-служебного законодательства ограничений субъектом дисциплинарной юрисдикции, с которым государственный служащий находится в служебном правоотношении» [4, с. 362].

В свою очередь, Н. Ю. Агафонова предлагает следующее понятие дисциплинарных взысканий: это «меры воздействия, закрепленные в соответствующих нормативно-правовых актах и налагаемые компетентными, уполномоченными субъектами органов власти на государственных служащих, совершивших проступок в связи с исполнением или неисполнением служебных обязанностей» [1, с. 89].

Дисциплинарные взыскания выступают главным компонентом дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе. Именно поэтому в ст. 57 Федерального закона от 27.07.2014 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 79-ФЗ) целесообразно включить легальное определение дисциплинарного взыскания, под которым понимается мера государственного принуждения, применяемая представителем нанимателя к государственному гражданскому служащему, совершившему дисциплинарный проступок.

В ст. 57 Закона № 79-ФЗ приведен перечень дисциплинарных взысканий, налагаемых на государственных гражданских служащих, за совершение дисциплинарного проступка. Т. е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по

¹ О государственной гражданской службе в Российской Федерации : федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (в ред. от 24.03.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102088054> (дата обращения: 25.03.2021).

его вине возложенных на него служебных обязанностей представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение. Этот перечень носит исчерпывающий характер, что, в принципе, запрещает устанавливать какие-либо иные дисциплинарные взыскания на ведомственном уровне или на уровне субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что законодатель, приводя виды дисциплинарных взысканий, не раскрывает их содержание, существенные черты и отличия. Дисциплинарные взыскания, такие как замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, носят моральный характер, они представляют собой официальное осуждение поведения государственных служащих и выражаются в порицании нарушителей дисциплины в служебном коллективе. В результате такого порицания происходит непосредственное воздействие на внутреннюю волю и убеждения правонарушителя, такие взыскания фокусируются на восприятии личности государственного служащего его коллегами в коллективе.

С точки зрения морального содержания вышеуказанных наказаний трудно установить их принципиальные различия по степени воздействия на правонарушителя и правовым последствиям для него. Так, в юридической литературе высказывается мнение, что выговор является более строгим видом дисциплинарного взыскания, чем замечание. Некоторые авторы считают, что замечание, в свою очередь, характеризуется наименьшей степенью осуждения, чем предупреждение о неполном должностном (служебном) соответствии [5, с. 53].

Следует отметить, что моральными взысканиями не всегда возможно добиться желаемой цели. Однако практика показала, что меры морального осуждения важны и необходимы, особенно если государственный служащий совершил малозначительный проступок. Поэтому представляется необходимым сохранить эти виды дисциплинарных взысканий. По возрастанию степени интенсивности воздействия на правонарушителя их можно расположить следующим образом: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии.

Особым дисциплинарным взысканием является увольнение с гражданской службы, которое в отличие от остальных видов дисциплинарных взысканий влечет за собой серьезное правовое последствие в виде прекращения службы в государственном органе. В настоящее время это самое суровое дисциплинарное взыскание для государственного гражданского служащего, оно носит явный карательный характер. В п. 5 ч. 1 ст. 57 Закона № 79-ФЗ содержится исчерпывающий перечень оснований применения увольнения с гражданской службы в качестве дисциплинарного взыскания.

В Обзоре судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22.06.2016², приведен пример, когда истец, оспаривая приказ об увольнении и полагая, что он уволен в связи с применением дисциплинарного взыскания, заявил довод о том, что ответчик нарушил порядок наложения взыскания. Данный довод был отклонен судом, поскольку увольнение истца по указанному в приказе основанию не является дисциплинарным взысканием, и поэтому не требуется соблюдения установленного порядка применения дисциплинарного взыскания.

² Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22.06.2016 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 10.

Законодательно случаи, при которых применяется дисциплинарное взыскание в виде увольнения с гражданской службы, установлены в п. 2, пп. «а — г» п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Закона № 79-ФЗ.

Из анализа Закона № 79-ФЗ следует, что законодатель Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»³ включил в названный закон ст. 59.1, 59.2 и 59.3, которые предусматривают взыскания и порядок их применения за коррупционные нарушения.

Однако Закон № 79-ФЗ не содержит определение понятия коррупционного правонарушения, не относит коррупционные проступки к дисциплинарным, а меры, применяемые к гражданскому служащему, — к дисциплинарным взысканиям. Основания для увольнения, предусмотренные ст. 59.2 Закона № 79-ФЗ, законодатель не включает в общие основания для увольнения, предусмотренные ст. 37 указанного закона. Правонарушения, указанные в ст. 59.2, не входят в перечень дисциплинарных проступков, предусмотренных ст. 57 (п. 5 ч. 1 Закона № 79-ФЗ), за которые государственный служащий может быть уволен.

Вместе с тем и ст. 57, и ст. 59.1, 59.2, 59.3 Закона № 79-ФЗ находятся в одной и той же гл. 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе» Закона № 79-ФЗ. Из этого следует сделать вывод, что взыскания, предусмотренные ст. 59.1 и 59.2 Закона № 79-ФЗ, следует по правовой природе рассматривать в качестве дисциплинарных.

Важно отметить, что в п. «т» ст. 71 Конституции Российской Федерации⁴ внесены дополнения, которые одобрены в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. Согласно этим дополнениям в ведении Российской Федерации находится установление ограничений для государственной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами Российской Федерации. Ответственность за нарушение конституционных запретов установлена в ст. 59.1, 59.2 и 59.3 Закона № 79-ФЗ.

Внесение указанного дополнения в Конституцию Российской Федерации является серьезным политическим решением и подтверждает волю государства бороться с коррупцией.

Одной из проблем, имеющих научный и практический интерес, является классификация дисциплинарных взысканий.

Анализ законодательных положений о дисциплинарной ответственности позволяет разграничить дисциплинарные взыскания морального характера (замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии) и дисциплинарные взыскания экстраординарного характера (сейчас сюда включается только увольнение).

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции : федеральный закон № 329-ФЗ от 21.11.2011 (в ред. от 03.07.2016) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201111220006> (дата обращения: 23.03.2021).

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 23.03.2021).

Ряд авторов в научной литературе указывают на необходимость расширения перечня дисциплинарных взысканий и введения дисциплинарных взысканий, носящих материальный характер.

Так, предлагается в отношении госслужащих разработать «меры, связанные с временным ограничением или лишением преимуществ, обусловленных пребыванием на государственной службе или приобретенных за годы государственной службы» [3, с. 694].

Ю. М. Буравлев также полагает, что «меры морального осуждения не всегда способны предотвратить дисциплинарный проступок и не воспринимаются госслужащим как угроза его положению, ...нужны более ощутимые меры дестимулирующего характера, ущемляющие виновное лицо в получении материальных благ» [2, с. 121].

Представляется, что в целях повышения эффективности юридического воздействия дисциплинарных взысканий на поведение гражданских служащих необходимо расширить их перечень в ч. 1 ст. 57 Закона 79-ФЗ, дополнив его следующими взысканиями материального характера: сокращение должностного оклада, лишение премий и премиальных надбавок, ежемесячных денежных поощрений или сокращение доплаты к пенсии с учетом стажа государственной службы.

Успешный опыт применения дисциплинарных санкций с неблагоприятными материальными последствиями для гражданских служащих существует в зарубежных странах. Однако его применение в российском праве требует тщательного изучения. Так, в законодательстве Германии установлены дисциплинарные взыскания государственных служащих материального характера, среди которых можно назвать «денежный штраф; уменьшение оклада; перевод на другую должность того же профессионального направления, но с меньшим должностным окладом; сокращение пенсионного обеспечения; отказ в выплате пенсионного обеспечения» [8, с. 201].

В дополнение к классификации дисциплинарных взысканий по характеру их последствий можно предложить классификацию по основаниям для применения дисциплинарных взысканий, разделив их на: дисциплинарные взыскания общего порядка, которые применяются на основании ст. 57 Закона № 79-ФЗ, и дисциплинарные взыскания особого порядка, применяющиеся за несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁵ и другими федеральными законами (ст. 59.1 и 59.2 Закона № 79-ФЗ).

Четкое соотношение между дисциплинарным проступком и применяемым за его совершение дисциплинарным взысканием является еще одной теоретико-практической проблемой. В настоящее время в законодательстве нет исчерпывающего перечня составов дисциплинарных проступков, что позволяет представителю нанимателя самостоятельно выбирать меру дисциплинарной ответственности по своему усмотрению. Только систематизация дисциплинарных проступков как видов нарушений служебной дисциплины обеспечит обоснованное применение дисциплинарных взысканий, сокращение дискреционных полномочий представителя нанимателя и будет способствовать более точной юридической квалификации деяний.

Так, например, Санкт-Петербургский городской суд в апелляционном определении от 05.03.2014 по делу № 33-3767/2014⁶ признал незаконным привлечение государствен-

⁵ О противодействии коррупции : федеральный закон № 273-ФЗ от 25.12.2008 (в ред. от 31.07.2020) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102126657> (дата обращения: 23.03.2021).

⁶ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 05.03.2014 по делу № 33-3767/2014.

ного гражданского служащего Межрайонной инспекции федеральной налоговой службы № 19 по Санкт-Петербургу к дисциплинарной ответственности, установив, что нарушение положений кодекса этики, которое послужило основанием для применения дисциплинарного взыскания, не является дисциплинарным проступком.

Определенные основы для классификации дисциплинарных проступков уже заложены в законодательстве. В Законе № 79-ФЗ названы проступки грубые (п. 3 ч. 1 ст. 37), а также малозначительные (ч. 3.1 ст. 59.3). В науке ряд авторов (М. Б. Добробаба [6, с. 19], С. М. Зубарев [7, с. 38]) предлагают подразделить дисциплинарные проступки в зависимости от степени их тяжести на малозначительные, значительные и грубые, что позволит должным образом установить соответствие проступков дисциплинарным взысканиям, а также порядок их назначения.

При этом перечень и составы грубых дисциплинарных проступков, являющихся основанием для применения такой суровой меры дисциплинарной ответственности, как увольнение, должны быть исчерпывающе закреплены в законодательстве о государственной гражданской службе.

Названную классификацию возможно предусмотреть в перспективе в Дисциплинарном кодексе государственной гражданской службы Российской Федерации.

Дискуссионным является вопрос о дискреционных полномочиях руководителя государственного служащего при применении дисциплинарных взысканий к дисциплинарно подчиненному ему государственному служащему. В частности, это касается полномочий по выбору вида дисциплинарного взыскания, которое можно применить к гражданскому служащему, недостаточной урегулированности в Законе № 79-ФЗ вопросов применения критериев малозначительности деяния как основания для освобождения гражданского служащего от дисциплинарной ответственности.

В связи с этим заслуживает внимания мнение С. Е. Чаннова, который считает, что «дискреционные полномочия представителя нанимателя должны быть существенно уменьшены в отношении дисциплинарных проступков, имеющих публичный характер, непосредственно посягающих на надлежащее функционирование государственной службы. В отношении дисциплинарных проступков, посягающих лишь на правила внутреннего служебного распорядка, дискреционные полномочия вполне могут быть сохранены» [9, с. 61].

Проведенный краткий обзор проблем совершенствования правовой базы в сфере применения дисциплинарных взысканий позволяет сделать следующие выводы и предложения:

- устранение имеющихся пробелов в законодательстве повысит эффективность государственной службы. В этих целях предлагается нормативно закрепить в Законе № 79-ФЗ понятие «дисциплинарное взыскание» как меру государственного принуждения, которая применяется представителем нанимателя к государственному гражданскому служащему, совершившему дисциплинарный проступок;
- необходимо пересмотреть законодательно установленный перечень дисциплинарных взысканий в сторону расширения, включив в него дисциплинарные взыскания материального характера;
- целесообразно закрепить в Законе № 79-ФЗ классификацию дисциплинарных проступков в зависимости от степени тяжести, подразделив их на малозначительные, значительные и грубые, а также соотнести вид проступка и применяемое за него дисциплинарное взыскание;
- в перспективе возможны разработка и принятие единого кодифицированного акта о дисциплинарной ответственности — Дисциплинарного кодекса государственной гражданской службы Российской Федерации.

Литература

1. *Агафонова Н. А.* Дисциплинарные взыскания в контексте ответственности государственных гражданских служащих // Вестник ПАГС. 2011. № 5. С. 89–93.
2. *Буравлев Ю. М.* Дисциплинарная ответственность государственных служащих (теоретическое и правовое исследование) : монография / Ю. М. Буравлев. М. : Юр. Норма: ИНФРА-М, 2019. 160 с.
3. *Добробаба М. Б.* Дисциплинарная ответственность в служебно-деликтном праве: понятие и правовая природа // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 6. С. 689–697.
4. *Добробаба М. Б.* Понятие и существенные признаки дисциплинарного взыскания в служебно-деликтном праве // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 357–364.
5. *Добробаба М. Б.* Проблема совершенствования системы дисциплинарных взысканий, применяемых в рамках служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений // Административное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 51–59.
6. *Добробаба М. Б.* Формализация оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 17–21.
7. *Зубарев С. М.* К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. 2015. № 16. С. 36–40.
8. *Маклаков В. В.* Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособие / 8-е изд., исправл. и доп. М. : Инфотропик Медиа. 2012. 640 с.
9. *Чаннов С. Е.* Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 59–69.