

Ю. Б. Носова

---

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ  
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Издательство  
Воронежского государственного  
университета

УДК 342.9(470)  
ББК 67.401  
Н84

Научный редактор –  
доктор юридических наук, профессор *Ю. Н. Старилов*

Рецензенты:  
доктор юридических наук, профессор *Б. Ф. Россинский*,  
кандидат юридических наук, доцент *Т. В. Щукина*

- Носова, Ю. Б.**  
Н84 Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография / Ю. Б. Носова ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 208 с.  
ISBN 978-5-9273-1804-9

Монография посвящена разработке теоретической основы правовой регламентации дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации. Исследование дисциплинарной ответственности гражданских служащих проведено с точки зрения комплексного подхода, предполагающего материально-правовой и процессуальный аспекты изучения. Рассмотрение данной проблемы в материально-правовом аспекте имеет место при анализе вопросов понятия, правовой сущности, отличительных признаков дисциплинарной ответственности гражданских служащих. В процессуальном аспекте рассматриваются вопросы основания, сущности и порядка применения мер дисциплинарной ответственности. Кроме того, особое внимание уделяется определению в теоретическом и практическом смыслах эффективности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Для преподавателей, аспирантов, студентов юридических факультетов и вузов, научных сотрудников, государственных служащих, а также всех интересующихся проблемами служебного права.

УДК 342.9(470)  
ББК 67.401

ISBN 978-5-9273-1804-9

© Носова Ю. Б., 2011  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательство Воронежского  
государственного университета, 2011

## ВВЕДЕНИЕ

Институт дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих имел и до настоящего времени сохраняет особую значимость в силу того, что специфика служебных функций, выполняемых государственными служащими, предполагает наличие у них полномочий властного характера, реализация которых ведет к принятию решений, затрагивающих практически все важнейшие стороны социальной жизни человека, и к совершению действий, результатами которых могут быть особо тяжкие последствия. Поэтому необходимость существования такой правовой процедуры, которая обеспечивала бы режим законности в государственном аппарате, способствовала ликвидации негативных проявлений деятельности служащих органов публичной власти, не вызывает сомнений. Именно институт юридической ответственности гражданских служащих и способен стать таким действенным государственно-правовым средством. Актуальность его совершенствования подтверждается всем ходом проводимой в нашей стране многоплановой модернизации всего государственного строительства, одним из основных аспектов которого является противодействие коррупции. В ходе проводимого курса на «бескомпромиссное искоренение» коррупции в значительной степени изменяется правовое положение государственных служащих Российской Федерации. Тем не менее разработчики национального плана по противодействию коррупции необоснованно обошли своим вниманием институт дисциплинарной ответственности государственных служащих. Популяризация идей ужесточения уголовной ответственности чиновников заслонила важность ответственности служащих в дисциплинарном порядке. Между тем создание действенного механизма именно дисциплинарной ответственности, в силу ее «ведомственности» и оперативности, могло бы иметь первостепенное значение для профилактики коррупции и борьбы с ней.

Кроме того, несмотря на общепризнанную среди ученых значимость института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, его нормативное закрепление

не смогло избежать ряда недостатков, которые порождают крайне низкую степень «востребованности» на практике соответствующих положений закона. Непоследовательность правового регулирования в условиях высокой латентности правонарушений в системе государственной гражданской службы, незаинтересованности руководителей государственных органов в их выявлении и предании гласности фактов злоупотребления по службе, на фоне недостаточной развитости дисциплинарного служебного законодательства, имеет своим результатом незначительную эффективность института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в целом и снижение его роли как средства поддержания служебной дисциплины в системе органов государственной власти.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость теоретического анализа понятия дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, его сущности, отличительных признаков, а также места и роли в обеспечении законности в государственной управленческой деятельности; решения вопроса о соотношении административно-правового и трудового правового аспектов в системе правового регулирования дисциплинарной ответственности гражданских служащих; выдвижения предложений о путях совершенствования нормативной базы данного института в целях создания полноценного дисциплинарного служебного законодательства, а также повышения эффективности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

## **Г л а в а 1**

### **ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ**

#### **§ 1. ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И СООТНОШЕНИЕ С ИНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Рассмотрение дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих следует предварить обращением к определению родового понятия – юридической ответственности. Такая необходимость продиктована, прежде всего, тем, что в теории права и в отраслевых юридических науках до настоящего времени не сложилось ее единого, общепризнанного понимания. Не была сформулирована общая точка зрения хотя бы по таким принципиальным положениям, как правовая природа юридической ответственности, ее место в механизме правового регулирования, нет и единства взглядов относительно признаков данного правового явления, которые были бы бесспорны.

Поэтому решение вопроса о том, что понимается под термином «юридическая ответственность», какой смысл вкладывается в это понятие, позволит определить базовые позиции, на методологической основе которых будут рассмотрены частные аспекты дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

В теории права можно выделить три основные точки зрения на понимание юридической ответственности. Первая разделяется большинством исследователей (О. С. Иоффе, И. С. Самошчен-

ко, М. Х. Фарукшин, М. Д. Шаргородский, Л. С. Явич и др.) и состоит в определении юридической ответственности через категории правонарушения, мер государственного принуждения и наказания. Правомерные действия субъектов в понятие юридической ответственности при этом не включаются<sup>1</sup>. Такую ответственность в теории права принято называть «негативной» или «ретроспективной».

Представителями второй точки зрения (Р. И. Косолапов, В. С. Марков, Н. И. Матузов, Б. Л. Назаров, П. Е. Недбайло, Н. А. Слободчиков и др.) признается в рамках двухаспектного явления юридической ответственности наряду с «негативной» существование «позитивной» («активной», «перспективной») ответственности. Юридическая ответственность рассматривается в более широком плане не только как следствие противоправного поведения, как реакция государства на совершенное правонарушение, но и как явление позитивное, предполагающее сознательное, ответственное отношение индивида к своим поступкам, образу жизни, людям, работе, т.е. это основа поведения субъектов, исключающая нарушение правовых предписаний<sup>2</sup>.

Наиболее ярким выразителем третьего взгляда является О. Э. Лейст, который в принципе не отрицает существование «позитивной» ответственности, но рассматривает ее не как аспект, а как самостоятельный вид ответственности<sup>3</sup>.

Длительная дискуссия среди ученых по данной проблеме так и не привела пока к выработке единой концепции юридической ответственности.

В контексте темы настоящего исследования представляется целесообразным, не вступая в полемику на сугубо теоретическом уровне, изложить некоторые исходные положения, отражающие позицию автора по рассматриваемому вопросу.

Во-первых, не отрицая в принципе существования «позитивной» ответственности, мы не поддерживаем попытки определить

<sup>1</sup> См.: *Иоффе О. С.* Вопросы теории права. М., 1961. С. 314–318 ; *Явич Л. С.* Общая теория права. Л., 1976. С. 275.

<sup>2</sup> См., например: *Матузов Н. И.* Личность и право. Саратов, 1989. С. 196 ; *Недбайло П. Е.* Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 50–51 ; *Назаров Б. Л.* О юридическом аспекте позитивной социальной ответственности // Сов. гос. и право. 1981. № 10. С. 29.

<sup>3</sup> См.: *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 228–229.

§ 1. Дисциплинарная ответственность гос. гражд. служащих: понятие, признаки...

понятие юридической ответственности в единстве двух аспектов: перспективном и ретроспективном. Представляется, что позитивная ответственность является самостоятельным правовым явлением, существующим наряду с юридической ответственностью. Позитивная и юридическая ответственность, несмотря на их связь, должны квалифицироваться как индивидуальные и независимые дефиниции. Предметом данной работы является собственно юридическая ответственность государственных гражданских служащих.

Во-вторых, несмотря на отсутствие единства взглядов в научной литературе в понимании юридической ответственности, можно выделить три общих момента, на которых сходятся все или большинство исследователей.

1. Юридическая ответственность неразрывно связана с правонарушением.

2. Юридическая ответственность сопряжена с применением государственного принуждения (возможностью такого принуждения).

3. В своей сущности юридическая ответственность суть претерпевание правонарушителем каких-либо неблагоприятных последствий в виде лишений и ограничений личного, организационного или имущественного характера.

С указанных позиций в монографии будет раскрыто понятие дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Однако прежде чем перейти к рассмотрению сущности данного правового явления, следует проанализировать уже имеющийся опыт исследования дисциплинарной ответственности в административном праве.

В юридической литературе существует мнение, что дисциплинарной ответственностью является обязанность отвечать за свои действия и претерпевать за это определенные лишения. Так, А. В. Никифоров, рассуждая о дисциплинарной ответственности сотрудника ОВД, пишет, что «дисциплинарная ответственность – это возникающая из факта совершения дисциплинарного или иного правонарушения обязанность лица понести наказание, заключающееся в применении соответствующим должностным лицом в установленном порядке дисциплинарных взысканий, выражающих государственное осуждение противоправного, виновного поведения нарушителя служебной дисциплины»<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Никифоров А. В. Дисциплинарная ответственность сотрудника ОВД : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 10.

В. В. Касюлин в исследовании, посвященном дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел, также использует приведенное выше понятие<sup>5</sup>.

Другие авторы сводят дисциплинарную ответственность к применению мер дисциплинарного воздействия.

Так, Д. М. Овсянко рассматривает дисциплинарную ответственность как применение мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке<sup>6</sup>.

А. Ф. Ноздрачев под дисциплинарной ответственностью имеет в виду предусмотренные в законе меры дисциплинарных взысканий, налагаемые на государственных служащих за должностные проступки<sup>7</sup>.

Таким образом, мы видим, что данные понятия дисциплинарной ответственности предусматривают, прежде всего, наказание. Не совсем верным является отождествление дисциплинарной ответственности с применением дисциплинарных взысканий. Конечно, без осуществления соответствующих мер дисциплинарного воздействия говорить о том, что имеет место привлечение лица к дисциплинарной ответственности, невозможно. При этом следует отметить, что ответственность есть не только факт применения взыскания, но и претерпевание правонарушителем определенных неблагоприятных последствий.

Отметим также, что при разработке понятия дисциплинарной ответственности представители науки административного права затрагивают лишь отдельные аспекты данного правового явления, основываясь на действующем законодательстве, которое в настоящее время весьма нестабильно и далеко от совершенства, оставляя без внимания общетеоретическое понимание изучаемой категории.

Все изложенное позволяет сделать вывод, что универсального понятия дисциплинарной ответственности, позволяющего охватить все стороны этой сложной правовой конструкции, применительно к государственным служащим (ни к гражданским, ни к милитаризованным), пока не предложено. Одна-

---

<sup>5</sup> См.: Касюлин В. В. Государственная служба в органах внутренних дел : учеб. пособие. М., 2003. С. 60.

<sup>6</sup> См.: Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2002. С. 192.

<sup>7</sup> См.: Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки гос. служащих. М., 1999. С. 503.



§ 1. Дисциплинарная ответственность гос. гражд. служащих: понятие, признаки...

ко предприняты попытки определить ее особенности, позволяющие отграничить дисциплинарную ответственность от других видов ответственности.

Отличительным признаком дисциплинарной ответственности, отмечает А. А. Гришковец, является то, что ее меры применяются к виновному государственному служащему в порядке подчиненности вышестоящим государственным органом или должностным лицом, уполномоченным назначать государственного служащего на государственную должность<sup>8</sup>. То же утверждает и другой автор — А. А. Демин. Дисциплинарная ответственность, пишет он, это ответственность по подчиненности<sup>9</sup>. В приведенном выше определении дисциплинарной ответственности Д. М. Овсянко также содержится указание на такой признак дисциплинарной ответственности, как наличие служебной подчиненности<sup>10</sup>.

Аргументы против использования в качестве отличительного признака дисциплинарной ответственности государственных служащих такой правовой категории, как «ответственность в порядке служебной подчиненности», называет Л. А. Чиканова: «Во-первых, ни Закон об основах государственной службы, ни ныне действующий Закон о гражданской службе не предусматривают правила о применении к государственным служащим дисциплинарного взыскания вышестоящим органом. Согласно ст. 57 Закона о гражданской службе дисциплинарные взыскания применяются представителем нанимателя (он же является стороной служебного контракта). Во-вторых, в трудовом праве под дисциплинарной ответственностью в порядке подчиненности традиционно понималась ответственность определенной категории работников, перечень которых был предусмотрен в приложениях № 1 и № 2 к Положению о порядке рассмотрения трудовых споров. И особенность этой ответственности заключалась не в том, кто применяет дисциплинарное взыскание (вышестоящая организация или организация, в которой занят работник), а в том, в каком порядке обжалуются дисциплинарные взыскания. ... Трудовые споры по этим вопросам рассматривались в порядке

<sup>8</sup> См.: *Гришковец А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс. М., 2003. С. 140.

<sup>9</sup> См.: *Демин А. А.* Государственная служба : учеб. пособие. М., 2005. С. 100.

<sup>10</sup> См.: *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. С. 192.

подчиненности, т.е. вышестоящими органами. В каком-либо ином значении понятие «дисциплинарная ответственность в порядке подчиненности» в законодательстве не использовалось»<sup>11</sup>.

С формальной точки зрения можно согласиться с мнением Л. А. Чикановой. Но с общетеоретической позиции не акцентируя внимание на отсутствии законодательного закрепления признака подчиненности и оставляя в прошлом советский опыт правового регулирования дисциплинарной ответственности, следует отметить, что именно выделение данного признака позволяет определить специфику дисциплинарной ответственности государственных служащих, поскольку «связь между теорией и законодательством всегда двусторонняя и видеть в позиции законодателя истину в последней инстанции при разрешении теоретических проблем представляется ошибкой»<sup>12</sup>.

Как способ решения данного спора можно предложить рассматривать в качестве признака дисциплинарной ответственности не «наличие служебной подчиненности», а специфику субъекта дисциплинарной власти<sup>13</sup>, которым выступает представитель нанимателя гражданских служащих. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>14</sup> представителем нанимателя государственного гражданского служащего является руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанима-

<sup>11</sup> Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе : монография. М., 2005. С. 103.

<sup>12</sup> Черногор Н. Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: теоретико-правовые проблемы. М., 2006. С. 24.

<sup>13</sup> В данном исследовании термин «субъект дисциплинарной власти» признается равнозначным понятиям «субъект дисциплинарных полномочий» и «субъект дисциплинарной юрисдикции» и означает лицо, уполномоченное налагать на государственных гражданских служащих дисциплинарные взыскания.

<sup>14</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 14 февраля 2010 г. № 9-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; 2006. № 6. Ст. 636 ; 2007. № 10. Ст. 1151 ; № 16. Ст. 1828 ; № 49. Ст. 6070 ; 2008. № 13. Ст. 1186 ; 2009. № 29. Ст. 3624 ; № 48. Ст. 5719 ; № 51. Ст. 6159 ; 2010. № 5. Ст. 459 ; № 7. Ст. 704 (далее – Федеральный закон о гражданской службе).

теля от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

Признак специфического субъекта дисциплинарной власти коррелирует с таким основополагающим отличительным признаком данного вида ответственности, как сфера ее действия.

Для некоторых исследований, проводимых, как правило, в рамках науки трудового права, характерно узкое понимание сферы действия дисциплинарной ответственности, которая ограничивается лишь рамками трудовых и служебных отношений, оставляя за пределами отношения членов учебных коллективов, членов некоторых профессиональных сообществ (например, адвокатов) и других лиц, на которых распространяется действие определенных внутренних норм, должностных регламентов, правил и пр. Так, Б. И. Кожохин отмечает, что «в отличие от других видов юридической ответственности дисциплинарная направлена на обеспечение дисциплины в «ведомственных» пределах в рамках служебного подчинения»<sup>15</sup>. Схожую позицию занимает и Л. А. Сыроватская, определяющая дисциплинарную ответственность как «обязанность рабочего или служащего ответить перед администрацией предприятия (учреждения) за совершенный им дисциплинарный проступок и претерпеть те меры воздействия, которые указаны в дисциплинарных санкциях трудового права»<sup>16</sup>.

По мнению отдельных представителей науки административного права, ограничение дисциплинарной ответственности исключительно рамками трудовых (служебных) отношений не оправдано, так как такой подход не учитывает комплексную природу института дисциплинарной ответственности, объединяющего нормы не только трудового, но и административного права<sup>17</sup>. Более того, Д. Н. Бахрах утверждает, что меры дисциплинарного принуждения устанавливаются и применяются за нарушения не только трудовой, но и служебной, учебной, исправительно-трудовой и иной дисциплины в существующих легальных организациях<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Кожохин Б. И. Государственная дисциплина и ответственность. Л., 1990. С. 80.

<sup>16</sup> Сыроватская Л. А. Ответственность за нарушение трудового законодательства. М., 1990. С. 47.

<sup>17</sup> См.: Сергеев А. В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 44.

<sup>18</sup> См.: Бахрах Д. Н. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Гос. и право. 2006. № 6. С. 46.

На невозможность ограничения дисциплинарной ответственности лишь рамками трудовых или служебных отношений указывают и другие ученые<sup>19</sup>.

В связи с отмеченным нельзя не согласиться с мнением Ю. С. Адушкина, который считает, что «узкая трактовка границ дисциплинарной ответственности ... никак не согласуется с предусмотренными нормами права и существующими реально другими разновидностями дисциплинарной ответственности и не отвечает целям комплексного научного исследования дисциплинарной власти и ее институтов»<sup>20</sup>.

Однако поскольку темой данной монографии является дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих, а сфера ее действия явствует из ее названия, то пределы исследования будут ограничены именно по субъекту ответственности.

Таким образом, следует подробнее остановиться на содержании самого понятия «государственный гражданский служащий», поскольку определение круга лиц, подпадающих под это понятие, имеет основополагающее значение при применении правовых норм, регулирующих указанный вид дисциплинарной ответственности. Для этого, прежде всего, обратимся к действующему законодательству.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>21</sup> государственным служащим (федеральным или субъекта РФ) является гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности соответственно федеральной государственной службы или государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета (бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации).

<sup>19</sup> См.: *Алехин А. П.* Административное право России : учебник. М., 2005. С. 359.

<sup>20</sup> *Адушкин Ю. С.* Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986. С. 26.

<sup>21</sup> О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063 ; № 46 (ч. 1). Ст. 4437 ; 2006. № 29. Ст. 3123 ; 2007. № 49. Ст. 6070 (далее – Федеральный закон о системе государственной службы).

§ 1. Дисциплинарная ответственность гос. гражд. служащих: понятие, признаки...

Исходя из данного определения государственного служащего, можно выделить основополагающие признаки указанного субъекта — наличие российского гражданства, осуществление профессиональной служебной деятельности, занятие должности государственной службы, получение денежного содержания за счет средств соответствующего бюджета.

Федеральный закон о гражданской службе определяет гражданского служащего как гражданина Российской Федерации, взявшего на себя обязательства по прохождению гражданской службы. При этом указывается, что гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Нетрудно заметить, что Федеральный закон о гражданской службе дополнительно характеризует государственного гражданского служащего как лицо, взявшее на себя обязательства по прохождению гражданской службы, и, кроме того, называет в качестве определяющего признака данного субъекта осуществление профессиональной служебной деятельности в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом.

Законы субъектов РФ о государственной гражданской службе субъектов РФ также содержат определения гражданского служащего соответствующего субъекта РФ, которые практически дословно воспроизводят определение гражданского служащего федеральным законодательством<sup>22</sup>.

Итак, для того, чтобы определить круг субъектов, охватываемых понятием государственный гражданский служащий, необходимо проанализировать его признаки.

---

<sup>22</sup> См., например: О государственной гражданской службе Воронежской области : закон Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ (в ред. от 7 июля 2006 г. № 65-ОЗ) // Коммуна. 2005. 31 мая ; 2 июля ; 13 окт. ; 2006. 8 апр. ; 13 июля ; О государственной гражданской службе Ростовской области : областной закон Ростовской области от 26 июля 2005 г. № 344-ЗС (в ред. от 20 марта 2006 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О государственной гражданской службе Московской области : закон Московской области от 11 февраля 2005 г. № 39/2005-ОЗ (в ред. от 14 июля 2006 г.) // Там же ; О государственной гражданской службе Тульской области : закон Тульской области от 31 октября 2005 г. № 623-ЗТО (в ред. от 7 июля 2006 г.) // Там же.

Не останавливаясь подробно на характеристике таких признаков, как наличие российского гражданства, осуществление профессиональной служебной деятельности в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом, а также денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, отметим, что в рамках поставленной задачи – отграничения государственного служащего от других субъектов – выявить категорию лиц, являющихся государственными гражданскими служащими, возможно лишь по критерию замещения должности гражданской службы.

Таким образом, необходимо более подробно рассмотреть такой основополагающий признак государственного гражданского служащего, как замещение им должности федеральной государственной гражданской службы или должности государственной гражданской службы субъекта РФ.

Определения должности государственной гражданской службы не содержится в действующем законодательстве Российской Федерации, несмотря на то, что эта категория является базисной для определения государственной гражданской службы, гражданского служащего и других важнейших понятий, что отмечается в научной литературе. Так, Е. В. Охотский утверждает, что занимаемая государственным служащим государственная должность является важнейшим по значимости признаком, отражающим его правовой статус, определяющим его место и роль в государственно-служебной иерархии, содержание, возможности и объем его участия в работе того или иного государственного органа<sup>23</sup>. Как указывает Д. М. Овсянко, «понятие государственной должности является стержневым, основополагающим для определения правового положения государственного служащего и порядка прохождения им государственной службы»<sup>24</sup>.

Тем не менее общепризнанная значимость категории «должность государственной службы» для всей системы построения и функционирования государственной службы не убедила законодателя в необходимости легального закрепления рассматриваемого понятия.

Следует отметить, что предшествующий опыт правового регулирования государственной службы также был далек от со-

---

<sup>23</sup> См.: *Охотский Е. В.* Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // *Гос. и право.* 2003. № 9. С. 18.

<sup>24</sup> *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. С. 41.

*§ 1. Дисциплинарная ответственность гос. гражд. служащих: понятие, признаки...*

вершенства в вопросе сущностной характеристики должности государственной службы, хотя формально и содержал ее определение. Так, Федеральный закон Российской Федерации от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>25</sup> характеризовал государственную должность как должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, допуская тем самым тавтологию в определении понятия государственной должности через категорию «должность».

К сожалению, действующее законодательство не только не устранило указанный пробел, но и пошло по пути исключения определения должности государственной службы из текста нормативных актов.

Федеральный закон о системе государственной службы термин «должность государственной службы» упоминает лишь применительно к отдельным видам государственной службы (гражданской, военной и правоохранительной), не раскрывая его сути.

В Федеральном законе о гражданской службе также говорится лишь о том, что должности государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

Несмотря на то, что в обоих указанных законах должности государственной службы классифицируются по категориям и группам, дается установка на создание реестров должностей государственной службы Российской Федерации и пр., само понятие этой важнейшей категории в них отсутствует. В связи с этим в научной литературе имеют место различные толкования понятия должности государственной гражданской службы. Среди многих пониманий преобладает предложенный еще в 60-х гг. XX в. подход к характеристике государственной должности как «части организационной структуры государственного органа ... с

---

<sup>25</sup> Об основах государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (в ред. от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990 ; 1999. № 8. Ст. 974 ; 2000. № 46. Ст. 4537 ; 2003. № 22. Ст. 2063 (далее – Федеральный закон об основах государственной службы).

соответствующей частью компетенции госоргана»<sup>26</sup>. Несмотря на употребление различных терминов, среди которых можно назвать «первичную структурную единицу того или иного государственного органа»<sup>27</sup>, «первичный элемент организационной структуры, простейшую ячейку государственного органа»<sup>28</sup>, ученые единодушны в том, что должность характеризуется следующими признаками: а) является частью организационной структуры государственного органа; б) включает в себя часть компетенции государственного органа, установленной в правовых актах<sup>29</sup>.

Таким образом, исходя из организационного и функционального аспектов должности государственной гражданской службы, именно замещение первичной структурной единицы государственного органа, а также наличие определенных полномочий характеризует занимающее должность лицо как гражданского служащего. Как отмечает А. В. Сергеев в исследовании, посвященном актуальным вопросам ответственности государственных гражданских служащих по административному праву, «вне должностей государственной службы сама государственная служба невозможна»<sup>30</sup>.

В связи с указанным возникает вопрос: можно ли отнести к государственным служащим лицо, отстраненное от замещаемой должности гражданской службы, обязан ли такой гражданин на период его отстранения соблюдать требования, запреты, ограничения, установленные для государственных гражданских служащих, возможно ли применение в отношении него дисциплинарных взысканий? Изучение законодательства и специальной юридической литературы не дает ответа на вопрос о правовом статусе лица, отстраненного от замещаемой должности государственной гражданской службы. Более того, исходя из буквального толкования положений Федерального закона о гражданской

<sup>26</sup> *Манохин В. М.* Советская государственная служба. М., 1966. С. 72.

<sup>27</sup> *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. С. 41.

<sup>28</sup> *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник для подготовки гос. служащих. С. 123.

<sup>29</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Воронеж, 2001. Ч. 2, кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 262.

<sup>30</sup> *Сергеев А. В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 26.



*§ 1. Дисциплинарная ответственность гос. гражд. служащих: понятие, признаки...*

службе, нами было выявлено следующее противоречие. Определяя государственного гражданского служащего, Закон устанавливает осуществление профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы. При этом анализ положений указанного нормативного правового акта об отстранении гражданского служащего дает нам основание утверждать, что лицо, отстраненное от должности гражданской службы, также является гражданским служащим.

Кроме того, в тексте ст. 32 Федерального закона о гражданской службе термин «отстранение от должности гражданской службы» приравнивается по значению к понятию «недопущение к исполнению должностных обязанностей», из чего следует вывод об отождествлении замещения должности гражданской службы и исполнения должностных обязанностей, а следовательно, должности и должностных обязанностей. Такое положение никак нельзя признать правильным, использование законодателем таких терминов как равнозначных, по нашему мнению, глубоко ошибочно. В связи с этим считаем целесообразным исключить из текста ст. 32 Федерального закона о гражданской службе РФ формулировку «отстранение от должности гражданской службы» и использовать термин «отстранение от исполнения должностных обязанностей», что даст возможность избежать возникновения сомнений по поводу замещения должности как основополагающего признака статуса государственного гражданского служащего.

Возвращаясь к определению круга лиц, являющихся гражданскими служащими, следует отметить, что законодательство упоминает наряду с термином «должность государственной службы» номинально схожий с ним, но, по сути, отличный от него термин «государственная должность». Смысл включения данного положения в Федеральный закон о системе государственной службы состоит в необходимости отграничения собственно государственных служащих от лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов РФ, которые государственными служащими не являются.

В настоящее время не существует достаточной ясности и определенности относительно разграничения государственных должностей и должностей государственной гражданской службы.

Федеральный закон о системе государственной службы и Федеральный закон о гражданской службе к государственным

должностям РФ относят должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, а к государственным должностям субъектов РФ должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

В связи со сказанным возникает вопрос: что же имел в виду законодатель, употребляя термин «устанавливаемые»? Это просто упоминание в тексте закона определенной должности или необходимо четкое закрепление того, что эта должность относится к государственной должности РФ (субъекта РФ)? О подобной неопределенности термина «установление» упоминалось в юридической литературе еще в период действия Федерального закона об основах государственной службы<sup>31</sup>. Однако новое законодательство также пошло по пути использования этого понятия.

Кроме того, некоторые исследователи отмечают такой недостаток действующего законодательства, как употребление наряду с термином «установление» государственной должности понятия «учреждения» должности государственной службы. По мнению А. В. Сергеева, «соотношение этих двух терминов, их фактическая тождественность или различие ... остается неясным»<sup>32</sup>.

Итак, как же разграничить государственных гражданских служащих и лиц, замещающих государственные должности РФ (субъекта РФ)?

Государственные должности РФ включены в Сводный перечень государственных должностей РФ, утвержденный Указом Президента от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»<sup>33</sup>, государственные должности субъектов РФ включаются в соответствующие перечни, утверждаемые различными по наименованию правовыми актами

<sup>31</sup> См.: *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник для подготовки гос. служащих. С. 131.

<sup>32</sup> *Сергеев А. В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : дис. ... канд. юрид. наук. С. 29.

<sup>33</sup> О государственных должностях Российской Федерации : указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 (в ред. от 12 мая 2008 г. № 724) // Рос. газета. 1995. 17 янв. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 52. Ст. 5912 ; 1998. № 43. Ст. 5337 ; 2006. № 13. Ст. 1360 ; 2007. № 23. Ст. 2752 ; 2008. № 20. Ст. 2290.

§ 1. Дисциплинарная ответственность гос. гражд. служащих: понятие, признаки...

субъектов РФ<sup>34</sup>. Должности федеральной государственной гражданской службы РФ и государственной гражданской службы субъектов РФ составляют соответственно реестр должностей федеральной государственной гражданской службы РФ<sup>35</sup> и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ<sup>36</sup>.

Следовательно, по признаку включения должности в тот или иной реестр можно очертить круг лиц, которые являются государственными гражданскими служащими.

Завершая анализ признаков данной категории субъектов, следует обозначить следующие теоретические установки.

Государственный гражданский служащий — это гражданин Российской Федерации, осуществляющий профессиональную

<sup>34</sup> См., например: О государственных должностях Воронежской области : закон Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 30-ОЗ (в ред. от 7 июня 2006 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О Реестре государственных должностей Ростовской области и реестре должностей государственной гражданской службы Ростовской области : областной закон Ростовской области от 26 июля 2005 г. № 345-ЗС (в ред. от 21 декабря 2005 г.) // Там же.

<sup>35</sup> О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы : указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 (в ред. от 28 июля 2008 г. № 1128) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1. Ст. 118 ; № 10. Ст. 1091 ; № 13. Ст. 1360 ; № 38. Ст. 3975 ; № 43. Ст. 4480 ; 2007. № 14. Ст. 1664 ; № 20. Ст. 2390 ; № 23. Ст. 2752 ; № 32. Ст. 4124 ; № 40. Ст. 4712 ; № 50. Ст. 6255 ; № 52. Ст. 6424 ; 2008. № 9. Ст. 825 ; № 17. Ст. 1818 ; № 21. Ст. 2430 ; № 25. Ст. 2961 ; № 31. Ст. 3701.

<sup>36</sup> О Реестре должностей государственной гражданской службы Липецкой области : закон Липецкой области от 6 апреля 2007 г. № 46-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О Реестре должностей государственной гражданской службы Тамбовской области : закон Тамбовской области от 29 сентября 2006 г. № 79-З (в ред. от 30 января 2008 г. № 342-З) // Там же ; О Реестре должностей государственной гражданской службы Тверской области : закон Тверской области от 21 июня 2005 г. № 90-ЗО // Там же ; О Реестре должностей государственной гражданской службы Тюменской области : закон Тюменской области от 23 сентября 2005 г. № 395 (ред. от 3 июля 2006 г.) // Там же ; О Реестре должностей государственной гражданской службы города Москвы : указ мэра Москвы от 31 марта 2005 г. № 20-УМ // Там же ; О Реестре должностей государственной гражданской службы Ямало-Ненецкого автономного округа : закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 декабря 2005 г. № 78-ЗАО // Там же ; О Реестре должностей государственной гражданской службы области : закон Амурской области от 14 февраля 2005 г. № 439-ОЗ (в ред. от 23 сентября 2005 г.) // Там же.

служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Основопологающим признаком гражданского служащего является замещение им должности гражданской службы, под которой понимается учрежденная федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность, структурно-организационная единица государственного органа, которая отражает содержание и объем полномочий замещающего ее лица и которая включена в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы или Реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ.

Таким образом, основополагающим признаком дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, отличающим ее от других видов дисциплинарной ответственности, является сфера ее действия, определяемая исходя из субъектной характеристики данной правовой конструкции как ответственности, применяемой специфическими субъектами дисциплинарной власти (представителями нанимателя) к определенной категории лиц – государственным гражданским служащим.

Особенность дисциплинарной ответственности гражданских служащих обусловлена, во-первых, спецификой служебных функций, выполняемых служащими, наличием у них определенных полномочий властного характера, во-вторых, особо тяжелыми последствиями, которые могут наступить в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения ими возложенных на них должностных обязанностей. Ответственность государственных гражданских служащих приобретает особый характер в силу того, что совершаемые действия и принимаемые решения порождают глубокие социальные последствия, затрагивают жизненные интересы человека, предполагают распоряжение огромными материальными, финансовыми, информационными ресурсами.

Общими признаками для всех разновидностей дисциплинарной ответственности являются:

1) основанием дисциплинарной ответственности выступает дисциплинарный проступок;

*§ 1. Дисциплинарная ответственность гос. гражд. служащих: понятие, признаки...*

2) дисциплинарная ответственность выражается в применении к правонарушителю дисциплинарных взысканий, исчерпывающий перечень которых устанавливается законодательством;

3) дисциплинарная ответственность характеризуется наличием особой процедуры применения дисциплинарных взысканий (дисциплинарного производства);

4) применение мер дисциплинарной ответственности влечет определенные неблагоприятные последствия для правонарушителя.

Содержание перечисленных признаков применительно к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих будет раскрыто в монографии далее.

Проведенный анализ признаков дисциплинарной ответственности позволяет сделать вывод, что дисциплинарная ответственность гражданских служащих – это самостоятельный вид юридической ответственности, который может быть определен как одна из форм государственного принуждения – дисциплинарное принуждение, выражающееся в применении представителем нанимателя дисциплинарных взысканий к гражданскому служащему, совершившему дисциплинарный проступок, и влекущее неблагоприятные для него последствия.

Исследование общетеоретических материально-правовых вопросов дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих предполагает также рассмотрение проблемы соотношения дисциплинарной и иных видов ответственности гражданских служащих.

Как известно, гражданские служащие, как и все граждане Российской Федерации, могут привлекаться ко всем видам юридической ответственности (дисциплинарной, уголовной, административной, материальной и гражданско-правовой). Не претендуя на всестороннее рассмотрение юридической ответственности, применяемой к гражданским служащим, следует обратить внимание на аспект разграничения видов этой ответственности за нарушения, относящиеся к неисполнению (ненадлежащему исполнению) служащими своих должностных обязанностей.

Нельзя не отметить, что система видов ответственности государственных служащих, предусмотренная действующим российским законодательством, вобрала в себя элементы, свойственные дореволюционной и советской системам. Так, в дооктябрьской России ответственность государственных гражданских служащих была трех видов: уголовная, гражданская и дисциплинарная. Как указывал Н. М. Коркунов, «гражданская и

уголовная ответственность падает на служащих наравне с частными лицами, дисциплинарная — касается одних служащих»<sup>37</sup>. Дореволюционное законодательство об ответственности должностных лиц (и уголовной, и дисциплинарной) было представлено Уложением о наказаниях уголовных и исправительных. Проблема разграничения уголовной и дисциплинарной ответственности должностных лиц была чрезвычайно актуальна как в теоретическом, так и в практическом плане. Доказательством тому является множество интереснейших исследований этого вопроса в научной литературе дореволюционного времени<sup>38</sup>.

По советскому законодательству система видов ответственности государственных служащих включала: уголовную, административную, дисциплинарную и имущественную ответственность<sup>39</sup>. Весьма интересно, что в советской научной литературе уже возникла дискуссия о возможности одновременного применения к государственному служащему различных видов ответственности<sup>40</sup>.

Заметим, что система видов ответственности государственных служащих, сложившаяся в советский период, не изменилась и включает дисциплинарную, уголовную, административную, материальную и гражданско-правовую ответственность.

Что касается законодательства зарубежных стран, то конструируемая им система юридической ответственности государственных служащих существенно отличается от отечественной. Так, законодательство Германии характеризуется закреплением лишь двух видов юридической ответственности гражданских служащих:

---

<sup>37</sup> Коркунов Н. М. Тридцать пятая глава проекта уголовного уложения // Журнал министерства юстиции. 1896. № 3. С. 70.

<sup>38</sup> См., например: Елистратов А. И. Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право : конец XIX — начало XX века : хрестоматия / сост. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 1999. С. 371—619; Коркунов Н. М. Русское государственное право. Отдел четвертый. Обеспечение законности управления // Административная юстиция: конец XIX — начало XX века : хрестоматия / сост. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 2004. Ч. 1. С. 462—566.

<sup>39</sup> См., например: Ответственность в управлении. М., 1985. С. 211—259; Щербак А. И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. Киев, 1980. С. 98—116.

<sup>40</sup> См., например: Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 215; Филатов И. Т. Спорный вопрос дисциплинарной и административной ответственности // Сов. гос. и право. 1971. № 10. С. 134—135.

§ 1. Дисциплинарная ответственность гос. гражд. служащих: понятие, признаки...

уголовной (за совершение преступлений при исполнении должностных функций) и дисциплинарной (за проступки, совершенные на службе и вне ее)<sup>41</sup>. Во Франции ответственность государственных гражданских служащих может быть уголовной (в случае коррупции и злоупотребления служебным положением в корыстных целях), финансовой, — если чиновник наносит материальный ущерб учреждению, в котором работает, и дисциплинарной, налагаемой вышестоящим органом по рекомендации паритетной административной комиссии<sup>42</sup>.

Таким образом, российское законодательство в части закрепления юридической ответственности государственных служащих в сравнении с зарубежным имеет существенные отличия и предусматривает за неисполнение (ненадлежащее исполнение) служебных обязанностей уголовную, административную и дисциплинарную ответственность гражданских служащих. Кроме того, за ущерб, причиненный государственному органу в результате виновного противоправного деяния, гражданский служащий может быть привлечен к материальной ответственности. Этот вид ответственности выполняет правосстановительную функцию и устанавливается Трудовым кодексом РФ<sup>43</sup>.

Действующее законодательство о гражданской службе не содержит соответствующих правовых норм о материальной ответственности гражданских служащих. В подобных случаях, как известно, к таким отношениям применяются законы и иные нормативные акты, содержащие нормы трудового права. Поэтому положения раздела XI Трудового кодекса РФ «Материальная

---

<sup>41</sup> См.: Козбаненко В. А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание : монография. М., 2003. С. 127.

<sup>42</sup> См.: Государственное управление и государственная служба за рубежом : курс лекций / под общ. ред. В. В. Чубинского. СПб., 1998. С. 106.

<sup>43</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2009 г. № 267-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; № 30. Ст. 3033 ; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700 ; 2004. № 18. Ст. 1690 ; № 35. Ст. 3607; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 27 ; № 13. Ст. 1209 ; № 19. Ст. 1752 ; 2006. № 27. Ст. 2878 ; № 41. Ст. 4285 ; № 52 (ч. 1). Ст. 5498 ; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 34 ; № 17. Ст. 1930 ; № 30. Ст. 3808 ; № 41. Ст. 4844 ; № 43. Ст. 5084 ; № 49. Ст. 6070 ; 2008. № 9. Ст. 812 ; № 30 (ч. 1). Ст. 3613 ; № 30 (ч. 2). Ст. 3616 ; № 52 (ч. 1). Ст. 6235, 6236 ; 2009. № 1. Ст. 17, 21 ; № 19. Ст. 2270 ; № 29. Ст. 3604 ; № 30. Ст. 3732, 3739 ; № 46. Ст. 5419 ; № 48. Ст. 5717 (далее — Трудовой кодекс РФ).

ответственность сторон трудового договора» распространяют свое действие и на гражданских служащих.

Отметим также определенную особенность гражданско-правовой ответственности гражданских служащих. Дело в том, что законодательство Российской Федерации фактически не устанавливает возможности применения к служащему этого вида ответственности. Так, вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (в случае совершения уголовного, административного или дисциплинарного правонарушения) должностных лиц государственных органов в соответствии со ст. 1069 Гражданского кодекса РФ<sup>44</sup>, возмещается соответственно за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. Подобное положение, когда вред возмещается не за счет средств самого служащего, следует также из ст. 53 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Однако ответственность государства не исключает ответственности служащего в порядке регресса, но такая возможность существенно ограничена. Так, Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование в случае возмещения ими вреда, причиненного должностным лицом органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры или суда, имеют право регресса к этому лицу, если его вина установлена приговором суда, вступившим в законную силу (ст. 1081 Гражданского кодекса РФ). Следовательно, право государства требовать возмещения того, что было компенсировано за счет казны, относится только к должностным лицам орга-

<sup>44</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410, 411 ; 1996. № 34. Ст. 4025 ; 1997. № 43. Ст. 4903 ; 1999. № 51. Ст. 6288 ; 2002. № 48. Ст. 4737 ; 2003. № 2. Ст. 160, 167 ; № 13. Ст. 1179 ; № 46 (ч. 1). Ст. 4434 ; № 52 (ч. 1). Ст. 5034 ; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 15, 45 ; № 13. Ст. 1080 ; № 19. Ст. 1752 ; № 30 (ч. 1). Ст. 3100 ; 2006. № 6. Ст. 636 ; № 52 (ч. 1). Ст. 5497 ; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 39 ; № 5. Ст. 558 ; № 17. Ст. 1929 ; № 27. Ст. 3213 ; № 31. Ст. 3993, 4015 ; № 41. Ст. 4845 ; № 44. Ст. 5282 ; № 45. Ст. 5428 ; № 49. Ст. 6048 ; № 50. Ст. 6247 ; 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3418 ; № 52 (ч. 1). Ст. 6235 ; 2009. № 1. Ст. 16 ; № 15. Ст. 1778 ; № 29. Ст. 3582 ; 2010. № 19. Ст. 2291 (далее – Гражданский кодекс РФ).



§ 1. Дисциплинарная ответственность гос. гражд. служащих: понятие, признаки...

нов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, а круг этих лиц и круг государственных гражданских служащих, как правило, не совпадают. Такая ситуация получает неоднозначную оценку. С одной стороны, подобное положение вещей фактически закрепляет имущественную безответственность чиновников, несущих гражданскую службу, за вред, причиненный их противоправными деяниями, что представляется весьма спорным<sup>45</sup>. С другой стороны, это ограничение гражданско-правовой ответственности гражданских служащих вызвано объективной необходимостью создания определенных условий и гарантий деятельности служащих (они могут оперативно осуществлять свою деятельность, не опасаясь, что придется нести личную материальную ответственность за причиненный вред)<sup>46</sup>.

Что касается соотношения дисциплинарной ответственности с другими видами ответственности государственных гражданских служащих, то правосстановительные виды ответственности (материальная, гражданско-правовая) наступают независимо от привлечения к дисциплинарной ответственности. И это бесспорно, однако ответ на вопрос о возможности одновременного привлечения гражданского служащего к различным видам штрафной ответственности (уголовной, административной и дисциплинарной) отнюдь не так очевиден.

По данному поводу имеется несколько позиций, каждая из которых вполне аргументированна. Так, одни авторы считают, что здесь действует принцип «non bis in idem» (запрещение двойного наказания), который следует из расширительного толкования положений ч. 1 ст. 50 Конституции РФ<sup>47</sup>. Исходя из одинаковой направленности применения штрафных санкций – наказания правонарушителя в целях общей и специальной превенции, представителями этой точки зрения делается вывод о том, что сочетание различных видов штрафной ответственности противоречит общему принципу справедливости юридической ответственности<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> См.: *Сергеев А. В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : дис. ... канд. юрид. наук. С. 144.

<sup>46</sup> См.: *Добробаба М. Б.* Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 173.

<sup>47</sup> См.: *Лазарев В. В.* Теория права и государства. М., 1996. С. 245.

<sup>48</sup> См.: *Сергеев А. В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : дис. ... канд. юрид. наук. С. 148.

Существует также точка зрения, согласно которой случаи привлечения к «двойной» ответственности, например за нарушения законодательства о труде, признаются «действительно правильными и обоснованными решениями»<sup>49</sup>. В пользу этого, по мнению представителей данной точки зрения, говорит то обстоятельство, что применение санкций различных отраслей права имеет различные непосредственные цели: административного — обеспечение задач в области государственного управления, дисциплинарного — укрепление порядка в деятельности той или иной организации<sup>50</sup>. Таким образом, они допускают возможность сочетания различных штрафных видов ответственности, поскольку одним противоправным деянием может наноситься вред и разным сторонам общественных отношений и объектам правонарушений.

Также высказывается мнение, суть которого заключается в том, что «двойное наказание» целесообразно вводить лишь за некоторые виды правонарушений, социальная вредность которых является весьма существенной и если об этом имеется специальная правовая норма<sup>51</sup>.

Таким образом, спор в специальной литературе по вопросу применения разных видов ответственности (и прежде всего, административной и дисциплинарной) за одно и то же правонарушение так и не решен. Кроме того, данная проблема обостряется отсутствием законодательного регулирования указанного вопроса. Это, на наш взгляд, крайне актуализирует необходимость более подробного рассмотрения проблемы разграничения дисциплинарной, уголовной и административной ответственности государственных гражданских служащих.

Особенностью административной и уголовной ответственности гражданских служащих является то, что государственные служащие не рассматриваются как самостоятельные субъекты этих видов ответственности. Они выступают субъектами административной и уголовной ответственности в том случае, когда

---

<sup>49</sup> Бишманов К. М. Особенности административной ответственности должностных лиц в сфере государственного управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы междунар. науч.-практ. конф. МУ МВД России. М., 2003. С. 209.

<sup>50</sup> См.: Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 215.

<sup>51</sup> Студеникина М. С. Административная ответственность должностных лиц // Закон. 1998. № 9. С. 95.

*§ 1. Дисциплинарная ответственность гос. гражд. служащих: понятие, признаки...*

обладают еще и признаками должностных лиц. Следует отметить, что определение «должностного лица», данное в Кодексе об административных правонарушениях РФ<sup>52</sup>, во многом заимствовано из Уголовного кодекса РФ<sup>53</sup>. При этом круг лиц, ох-

<sup>52</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ ( в ред. от 1 июля 2010 г. № 145-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; № 18. Ст. 1721 ; № 30. Ст. 3029 ; № 44. Ст. 4295, 4298 ; 2003. № 1. Ст. 2 ; № 37 (ч. 1). Ст. 2700 ; № 27 (ч. 2). Ст. 2708, 2717 ; № 46 (ч. 1). Ст. 4434, 4440 ; № 50. Ст. 4847, 4855 ; № 52 (ч. 1). Ст. 5037 ; 2004. № 19 (ч. 1). Ст. 1838 ; № 30. Ст. 3095 ; № 31. Ст. 3229 ; № 34. Ст. 3529, 3533 ; № 44. Ст. 4266 ; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9, 13, 37, 40, 45 ; № 10. Ст. 762, 763 ; № 13. Ст. 2719, 2721 ; № 30 (ч. 1). Ст. 5574, 5596 ; 2006. № 1. Ст. 4, 10 ; № 2. Ст. 172, 175 ; № 6. Ст. 636 ; № 10. Ст. 1067 ; № 12. Ст. 1234 ; № 17. Ст. 1776 ; № 18. Ст. 1907 ; № 19. Ст. 2066 ; № 23. Ст. 2380, 2385 ; № 28. Ст. 2975 ; № 30. Ст. 3487 ; № 31 (ч. 1). Ст. 3452 ; № 43. Ст. 4412 ; № 45. Ст. 4633, 4634, 4641 ; № 50. Ст. 5279, 5281 ; № 52 (ч. 1). Ст. 5498 ; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21, 25, 29–33 ; № 7. Ст. 840 ; № 15. Ст. 1743 ; № 16. Ст. 1824, 1825 ; № 17. Ст. 1930 ; № 20. Ст. 2367 ; № 21. Ст. 2456 ; № 26. Ст. 3089 ; № 30. Ст. 3755 ; № 31. Ст. 4001, 4007, 4008, 4009 ; 2007. № 43. Ст. 5084 ; № 46. Ст. 5553 ; № 49. Ст. 6034, 6065 ; № 50. Ст. 6246 ; 2008. № 10 (ч. 1). Ст. 896 ; № 18. Ст. 1941 ; № 20. Ст. 2251, 2259 ; № 29 (ч. 1). Ст. 3418 ; № 30 (ч. 1). Ст. 3582, 3601, 3604 ; № 45. Ст. 5143 ; № 49. Ст. 5738, 5745, 5748 ; № 52 (ч. 1). Ст. 6227, 6235, 6236, 6248 ; 2009. № 1. Ст. 17 ; № 7. Ст. 777 ; № 19. Ст. 2276 ; № 23. Ст. 2759, 2767, 2776 ; № 26. Ст. 3120, 3122, 3131, 3132 ; № 29. Ст. 3597, 3599, 3635, 3642 ; № 30. Ст. 3735, 3739 ; № 45. Ст. 5265, 5367 ; № 48. Ст. 5711, 5724, 5755 ; № 52 (ч. 1). Ст. 6406, 6412 ; 2010. № 1. Ст. 1 ; № 11. Ст. 1169, 1176 ; № 15. Ст. 1743, 1751 ; № 18. Ст. 2145 ; № 21. Ст. 2524, 2526, 2530 ; № 23. Ст. 2790 ; № 25. Ст. 3070 ; № 27. Ст. 3459 (далее – КоАП РФ).

<sup>53</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 1 июля 2010 г. № 147-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954 ; 1998. № 22. Ст. 2332 ; № 26. Ст. 3012 ; 1999. № 7. Ст. 871, 873 ; № 11. Ст. 1255 ; № 12. Ст. 1407 ; № 28. Ст. 3489, 3490, 3491 ; 2001. № 11. Ст. 1002 ; № 13. Ст. 1140 ; № 26. Ст. 2587, 2588 ; № 33 (ч. 1). Ст. 3424 ; № 47. Ст. 4404, 4405 ; № 53 (ч. 1). Ст. 5028 ; 2002. № 10. Ст. 966 ; № 11. Ст. 1021 ; № 19. Ст. 1793, 1795 ; № 26. Ст. 2518 ; № 30. Ст. 3020, 3029 ; № 44. Ст. 4298 ; 2003. № 11. Ст. 954 ; № 15. Ст. 1304 ; № 27 (ч. 2). Ст. 2708, 2712 ; № 28. Ст. 2880 ; № 50. Ст. 4848, 4855 ; 2004. № 30. Ст. 3091, 3092, 3096 ; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 1, 13 ; № 30 (ч. 1). Ст. 3104 ; № 52 (ч. 1). Ст. 5574 ; 2006. № 2. Ст. 176 ; № 31 (ч. 1). Ст. 3452 ; № 50. Ст. 5279 ; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 46 ; № 16. Ст. 1822, 1826 ; 2007. № 21. Ст. 2456 ; № 31. Ст. 4000, 4008, 4011 ; № 45. Ст. 5429 ; № 49. Ст. 6079 ; № 50. Ст. 6246, 6248 ; 2008. № 7. Ст. 551 ; № 15. Ст. 1444 ; № 20. Ст. 2251 ; № 30 (ч. 1). Ст. 3601 ; № 24. Ст. 2892 ; № 48.

ватываемых понятием «должностное лицо», в КоАП шире, чем в определении, закрепленном в УК РФ, однако в обоих актах должностными лицами признаются не все государственные служащие и не только государственные служащие. В связи с этим в специальной литературе высказано предложение указать в качестве субъектов административных правонарушений государственных служащих, не являющихся должностными лицами<sup>54</sup>.

Итак, мы определили, что субъектом административной и уголовной ответственности гражданских служащих назван не «государственный служащий», а «должностное лицо». В настоящее время должностное лицо указывается в качестве специального субъекта ответственности более чем в половине статей КоАП РФ и сравнительно небольшом количестве статей УК РФ. Кроме того, анализ положений КоАП РФ позволил выявить несколько составов административных правонарушений, субъектами которых могут быть именно государственные служащие — должностные лица за неисполнение ими своих служебных обязанностей<sup>55</sup>. Это следует из указаний статей КоАП РФ на таких субъектах административной ответственности, как должностных лиц федеральных органов исполнительной власти (ст. 7.29, 7.31), должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ (ст. 5.36, 14.9), должностных лиц государственных органов, исполняющих конкретные обязанности (ст. 14.25, 15.6) и даже государственных служащих (ст. 5.45). Что касается субъекта должностных преступлений, предусмотренных УК РФ, то лишь в одной статье государственный служащий указан в качестве такового (ст. 286), в остальных же, как уже было сказано выше, ис-

---

Ст. 5513 ; № 52 (ч. 1). Ст. 6227, 6235 ; 2009. № 1. Ст. 29 ; № 7. Ст. 788; № 18 (ч. 1). Ст. 2146 ; № 23. Ст. 2761 ; № 26. Ст. 3139 ; № 30. Ст. 3735 ; № 31. Ст. 3921, 3922 ; № 45. Ст. 5261, 5265 ; № 51. Ст. 6161 ; № 52 (ч. 1). Ст. 6453; 2010. № 1. Ст. 4; № 8. Ст. 780; № 14. Ст. 1553; № 15. Ст. 1744, 1756 ; № 19. Ст. 2289 ; № 21. Ст. 2530 ; № 25. Ст. 3017 ; № 27. Ст. 3431 (далее — УК РФ). См. также: *Егорова Н.* Вопросы уголовной и административной ответственности должностных лиц // Уголовное право. 2002. № 4. С. 89–90.

<sup>54</sup> См.: *Бабелюк Е. Г.* К вопросу об административной ответственности государственных служащих Российской Федерации // Исполнительная власть и административная реформа в России : сборник науч. тр. молодых ученых, аспирантов и соискателей. Н. Новгород, 2005. С. 127.

<sup>55</sup> См., например: Ст. 5.36, ч. 2 ст. 5.42, 5.45, 7.16, 7.22, 7.29, 7.31, 7.22, 7.29, 7.31, ч. 1 ст. 8.12, 8.24, 13.14, 14.9, 14.25, ч. 2 ст. 15.6, 17.1, 17.13, 19.1, 19.11, 19.19, 19.26, ч. 2 ст. 21.4 КоАП РФ.

§ 1. Дисциплинарная ответственность гос. гражд. служащих: понятие, признаки...

пользуется категория «должностное лицо» (ст. 140, 285–293) либо «лицо с использованием своего служебного положения» (ч. 2 ст. 137, ч. 2 ст. 138, ч. 3 ст. 139, ч. 2 ст. 141). Таким образом, особенностью ответственности государственных гражданских служащих является невыделение их в качестве самостоятельного субъекта административной и уголовной ответственности.

Соотношение дисциплинарной и административной ответственности гражданских служащих характеризуется еще одной специфической чертой. В соответствии со ст. 2.4 КоАП административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Причем этот вид ответственности определяется тем, что, как отмечает Ю. Н. Стариков, «основанием для привлечения должностных лиц к административной ответственности является совершение ими административных правонарушений, связанных с несоблюдением правил, обеспечение которых входит в их служебные (должностные) обязанности»<sup>56</sup>. Закон о гражданской службе определяет дисциплинарный проступок как неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Анализ указанных законодательных дефиниций показывает, что определение дисциплинарного проступка неизбежно охватывает все должностные административные правонарушения гражданских служащих и, следовательно, основанием административной ответственности государственных служащих выступает деяние, которое одновременно расценивается и как административное правонарушение, и как дисциплинарный проступок и влечет два вида ответственности. Фактически это дает возможность отнесения к таким правонарушениям всех должностных административных правонарушений гражданских служащих, содержащихся в КоАП РФ, поскольку их совершение всегда предполагает неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Применительно к уголовной ответственности любое должностное преступление, предусмотренное УК РФ, также будет квалифицировано как дисциплинарный проступок, что повлечет применение двух видов ответственности.

---

<sup>56</sup> Стариков Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 2, кн. 1 : Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 495.

По нашему мнению, вполне допустимо одновременное привлечение гражданского служащего за правонарушение, содержащее признаки и преступления, и дисциплинарного проступка или административного правонарушения и дисциплинарного проступка, к двум видам ответственности. Это является весьма разумным и полезным, и вот почему. Поскольку в настоящее время представителю нанимателя гражданского служащего предоставлена значительная свобода в решении вопроса о применении мер дисциплинарной ответственности, фактически наложение дисциплинарного взыскания всецело зависит от руководителя чиновника, который зачастую своим правом пренебрегает по разным соображениям. В то же время уголовная и административная ответственность выступают как бы «внешними» по отношению к органу, где служит чиновник, в отличие от дисциплинарной, которая носит «ведомственный характер». Поэтому именно применение административной и уголовной ответственности в большей степени может способствовать реализации принципа неотвратимости ответственности, и в конечном счете, в этом плане имеет преимущество по сравнению с дисциплинарной.

Кроме того, административные взыскания, применяемые к государственным служащим, а это – предупреждение и штраф, и тем более, меры уголовной ответственности, характеризующиеся наиболее тяжелыми последствиями для правонарушителя, отличаются гораздо большей действенностью, чем дисциплинарные взыскания, носящие в основном моральный характер.

Таким образом, необходимо признать целесообразность привлечения гражданских служащих к различным видам ответственности за правонарушения, выражающиеся в неисполнении (ненадлежащем исполнении) возложенных на них должностных обязанностей.

При рассмотрении проблемы соотношения различных видов ответственности гражданских служащих РФ также заслуживает внимания следующий аспект этого вопроса. Иногда применение уголовной санкции (например, лишение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью) лишает государственного служащего возможности продолжать несение им службы. Этот вопрос нашел свое решение в законодательстве: ч. 2 ст. 39 Федерального закона о гражданской службе предусматривает прекращение служебного контракта, освобождение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с

§ 1. Дисциплинарная ответственность гос. гражд. служащих: понятие, признаки...

гражданской службы в связи с осуждением гражданского служащего к наказанию, исключающему возможность замещения должности гражданской службы по приговору суда, вступившему в законную силу.

Вызывает интерес и законодательное положение, касающееся соотношения административной и дисциплинарной ответственности некоторых категорий служащих, согласно которому за административные правонарушения военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность (ст. 2.5 КоАП РФ). Такой способ решения проблемы соотношения двух видов ответственности государственных служащих фактически предполагает установление дисциплинарной ответственности за административные правонарушения. Но основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, и не всякое административное правонарушение содержит признаки состава дисциплинарного проступка. По всей видимости, законодатель имел в виду при закреплении данного положения дисциплинарную ответственность за деяния, которые одновременно содержат признаки состава административного правонарушения и дисциплинарного проступка. Поэтому представляется необходимым исправить эту крайне неудачную формулировку ст. 2.4 КоАП РФ и установить, что дисциплинарная ответственность указанных категорий служащих за дисциплинарные проступки, содержащие признаки административных правонарушений, исключает применение мер административной ответственности.

Однако отметим, что действие данной статьи КоАП РФ применительно к гражданским служащим очень ограничено и распространяется лишь на гражданских служащих таможенных органов. В связи с этим в литературе высказано предложение перенять опыт милитаризованных видов служб применительно к государственной гражданской службе в части регулирования особенностей привлечения к дисциплинарной ответственности за административные правонарушения. Так, А. А. Гришковец

предлагает включить в круг лиц, пользующихся частичным иммунитетом от административной юрисдикции, гражданских государственных служащих, причем как федерального, так и регионального уровня<sup>57</sup>. По нашему мнению, эта позиция, безусловно, представляет интерес, однако на сегодняшний день в условиях несовершенства дисциплинарного служебного законодательства, неэффективности существующих дисциплинарных взысканий, подобный отказ от административной ответственности гражданских служащих может привести к полной безнаказанности чиновников, что в принципе недопустимо.

Все сказанное выше всецело предопределяет целесообразность оставления системы видов ответственности государственных гражданских служащих без изменений. Тем не менее в литературе высказывается мнение о недопустимости одновременного привлечения гражданских служащих к административной и дисциплинарной ответственности, в связи с чем предлагается исключить из законодательства об административных правонарушениях должностные административные правонарушения гражданских служащих и отнести все подобные деяния к числу дисциплинарных правонарушений<sup>58</sup>. Невозможность реализации такого предложения без нанесения ущерба ответственному выполнению гражданскими служащими своих должностных обязанностей уже аргументировалась выше. Существуют и другие точки зрения по этому вопросу. Так, Е. Г. Бабелюк не только выступает за сохранение в КоАП составов административных правонарушений государственных служащих, но и предлагает, кроме того, признать административно наказуемыми действия государственных служащих, формально подпадающие под квалификацию преступлений главы 30 УК РФ, но не влекущие причинение того вреда, по наличию которого указанные действия квалифицируются как преступления<sup>59</sup>, а также закрепить как составы административных правонарушений конкретные составы дисциплинарных проступков, сформулированные в Законе о гражданской службе

---

<sup>57</sup> См.: *Гришковец А. А.* Дисциплинарная ответственность за административные правонарушения // *Административная ответственность: вопросы теории и практики* / под ред. Н. Ю. Хамановой. М., 2005. С. 186.

<sup>58</sup> См.: *Сергеев А. В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : дис. ... канд. юрид. наук. С. 152.

<sup>59</sup> См.: *Бабелюк Е. Г.* К вопросу об административной ответственности государственных служащих Российской Федерации. С. 127.



*§ 2. Правовые источники дисциплинарной ответственности гос. гражд. служащих*

(например, п. 3 ст. 15, п. 4 ст. 20, п. 2 ст. 42)<sup>60</sup>. На наш взгляд, подобные предложения заслуживают внимания законодателя, и их введение позволит в большей степени обеспечить исполнительскую дисциплину в системе органов государственной власти, в которых осуществляется гражданская служба.

Подводя итог рассмотрению проблем соотношения дисциплинарной ответственности с иными видами ответственности государственных гражданских служащих, можно сделать следующие выводы. К государственным гражданским служащим применяются все известные отечественному законодательству виды юридической ответственности: дисциплинарная, уголовная, административная, материальная и гражданско-правовая. Особенно проблемным в теории и на практике является вопрос о разграничении дисциплинарной, уголовной и административной ответственности за неисполнение гражданским служащим возложенных на него должностных обязанностей. Нами было аргументировано положение о допустимости привлечения гражданского служащего к различным видам ответственности за деяние, одновременно содержащее признаки дисциплинарного проступка и иного правонарушения. Разграничение же дисциплинарных проступков, должностных административных правонарушений и должностных преступлений проводится по признаку их включения соответственно в законодательство об административных правонарушениях или в УК РФ. Кроме того, в ходе рассуждений о соотношении видов ответственности гражданских служащих был сделан вывод о целесообразности сохранения существующей системы ответственности, а также были высказаны некоторые предложения по совершенствованию законодательства, ее устанавливающего.

**§ 2. ПРАВОВЫЕ ИСТОЧНИКИ  
ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ  
СЛУЖАЩИХ**

В настоящее время правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе его ответственность, устанавливается соответствующим федеральным

---

<sup>60</sup> См. : Там же. С. 128.

законом о виде государственной службы (п. 4 ст. 10 Закона о системе государственной службы). Таким законом, устанавливающим дисциплинарную ответственность государственного гражданского служащего, на сегодняшний день является Федеральный закон о государственной гражданской службе, который содержит определения служебной дисциплины и дисциплинарного проступка гражданского служащего как основания для привлечения его к дисциплинарной ответственности, закрытый перечень дисциплинарных взысканий, а также регламентирует порядок привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности.

Хотя правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы п. 4 ст. 2 Федерального закона о системе государственной службы отнесены к ведению Российской Федерации, правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, а ее организация к ведению субъекта РФ, особенностью дисциплинарной ответственности является то, что ее правовое установление может осуществляться только на уровне федерального закона. Это обусловлено тем, что меры дисциплинарной ответственности, которые могут применяться к гражданскому служащему, определенным образом ограничивают его права и свободы. А в соответствии с Конституцией РФ ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только федеральным законом.

Таким образом, субъекты РФ не имеют права самостоятельно регулировать дисциплинарные отношения на государственной службе. Поэтому нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы прохождения государственной гражданской службы в субъектах РФ, в части, касающейся дисциплинарной ответственности гражданского служащего субъекта РФ, или полностью дублируют положения Федерального закона о гражданской службе, или дают на него ссылку, или вообще не содержат упоминания о дисциплинарной ответственности гражданских служащих<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> См., например: О государственной гражданской службе Воронежской области : закон Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ (в ред. от 7 июля 2006 г. № 65-ОЗ) // Коммуна. 2005. 31 мая ; 2 июля ; 13 окт. ; 2006. 8 апр. ; 13 июля ; О государственной гражданской службе Липецкой области : закон Липецкой области от 30 декабря 2005 г. № 259-ОЗ (в ред. от 16 октября 2007 г. № 100-ОЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об организации государственной гражданской службы Тамбовской области : закон Тамбовской области от 30 марта 2005 г.

§ 2. Правовые источники дисциплинарной ответственности гос. гражд. служащих

Итак, основным правовым источником дисциплинарной ответственности федерального гражданского служащего и гражданского служащего субъекта РФ выступает Федеральный закон о гражданской службе. И здесь следует отметить такой существенный недостаток указанного нормативного правового акта, как отсутствие легального закрепления принципа ответственности гражданских служащих. Вряд ли вызовет возражение мысль о том, что в современных условиях отсутствия доверия у граждан к чиновникам, ко всему аппарату государственной власти, ощущения полной безнаказанности государственных служащих, возведение ответственности последних за свою служебную деятельность в принцип гражданской службы позволит в большей степени обеспечить режим законности в деятельности органов государственной власти.

По справедливому замечанию А. Ф. Ноздрачева, «закрепление принципа ответственности имеет своей целью ориентировать государственных служащих на добросовестное, целесообразное и законное осуществление своих должностных обязанностей и практически означает, что невыполнение или ненадлежащее выполнение этих обязанностей должны повлечь за собой применение мер юридической ответственности»<sup>62</sup>.

Более того, в юридической литературе высказываются мнения о необходимости создания конституционной основы данной ответственности. Для этого предлагается дополнить Конституцию РФ главой, специально посвященной ответственности государства, его органов и служащих, с закреплением исходных положений этой ответственности, или хотя бы включить в Конституцию статью об ответственности в установленном законом порядке с последующим принятием соответствующего закона<sup>63</sup>. В

---

№ 304-З (в ред. от 31 октября 2006 г. № 94-З) // Там же ; О государственной гражданской службе Тверской области : закон Тверской области от 21 июня 2005 г. № 89-ЗО // Там же ; О государственной гражданской службе Республики Дагестан : закон Народного Собрания Республики Дагестан от 12 октября 2005 г. № 32 // Там же.

<sup>62</sup> Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки гос. служащих. С. 65.

<sup>63</sup> См.: Самсонов В. Н. Совершенствование ответственности государства, его органов и служащих // Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих : материалы «круглого стола» (25–26 мая 1999 г.). Белгород, 2000. С. 46 ; Волкова В. В. Эффективность правового регулирования ответственности государственных служащих // Теория и практика административного права и процесса : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. памяти проф. В. Д. Сорокина. Краснодар, 2006. С. 168.

целом, по нашему мнению, следует признать подобную инициативу заслуживающей внимания законодателя.

Возвращаясь к вопросу нормативного закрепления принципа ответственности в Федеральном законе о гражданской службе, отметим положительное решение этой проблемы в ранее действовавшем законодательстве. Статья 5 Федерального закона об основах государственной службы к числу базовых принципов организации и функционирования государственной службы относил принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Кроме того, признак ответственности за исполнение обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа также был включен в само понятие государственной должности, которое в названном законе выступало в качестве определяющей категории государственной службы (ст. 1 указанного закона). Очевидно, что подобный акцент, сделанный законодателем на принципе ответственности государственных служащих, вполне оправдан и адекватно отражал значимость данного фундаментального положения для всего института государственной службы.

Между тем надо отметить, что действующее законодательство о государственной службе уделяет принципу ответственности государственных служащих гораздо меньше внимания. Так, ни в Федеральном законе о системе государственной службы, ни в Федеральном законе о гражданской службе не закреплен этот важнейший принцип, несмотря на то, что механизм ответственности гражданских служащих урегулирован. Не включен признак ответственности государственных служащих за совершаемые деяния и в понятие государственной должности, тогда как в юридической литературе отмечается, что ответственность, безусловно, является элементом правового статуса должности государственной службы<sup>64</sup>.

И если в Федеральном законе о системе государственной службы отказ законодателя вывести ответственность государственных служащих в качестве принципа выглядит вполне логичным,

---

<sup>64</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / под ред. А. Ф. Ноздрачева. М., 2005. С. 56.

§ 2. Правовые источники дисциплинарной ответственности гос. гражд. служащих

поскольку там закреплены принципы построения и функционирования именно системы государственной службы, то отсутствие такого принципа в числе принципов гражданской службы в Федеральном законе о гражданской службе представляется, по меньшей мере, странным, принимая во внимание тот факт, что Концепция реформирования системы государственной службы называет в качестве основного принципа функционирования системы государственной службы и деятельности государственных служащих ответственность государственного органа и государственного служащего перед законом в случае нарушения прав и законных интересов граждан Российской Федерации<sup>65</sup>.

Таким образом, предлагается дополнить ст. 4 Федерального закона о гражданской службе указанием на принцип ответственности государственных гражданских служащих за ненадлежащее выполнение своих должностных обязанностей, что создаст необходимые предпосылки для более ответственного отношения чиновников к осуществлению своей служебной деятельности, а также будет способствовать формированию максимально эффективного законодательства о дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

Анализ основного правового источника дисциплинарной ответственности гражданских служащих, которым является Федеральный закон о гражданской службе, позволяет сделать вывод о недостаточной правовой регламентации данным правовым актом отдельных вопросов дисциплинарной ответственности гражданских служащих. Так, к сожалению, не нашли своего выражения в тексте закона определение неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей, понятие самих должностных обязанностей. Система дисциплинарных взысканий, предусмотренная законом, отличается однотипностью и недостаточным разнообразием применяемых мер дисциплинарной ответственности. Среди пробелов в регламентации порядка привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности могут быть названы: отсутствие перечня участников дисциплинарного производства, детально определенного их правового статуса, выделенных стадий дисциплинарного производства и принимаемых в их процессе юридически значимых докумен-

---

<sup>65</sup> Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации : утв. Президентом РФ 15 августа 2001 г. // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тов, виды доказательств и пр. Отсутствие полноценной законодательной основы привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности существенно снижает действенность этого правового института.

Однако может быть дисциплинарная ответственность гражданских служащих детально урегулирована на подзаконном и локальном уровнях? Для ответа на этот вопрос целесообразно определить характер и границы регулирования дисциплинарной ответственности служебным контрактом и должностным регламентом государственного гражданского служащего. Федеральный закон о гражданской службе в ч. 7 ст. 24 и п. 2 ч. 2 ст. 47 указывает на установление в определенном объеме ответственности гражданского служащего (в том числе, очевидно, и дисциплинарной) служебным контрактом и должностным регламентом.

В соответствии со ст. 23 указанного закона служебный контракт — это соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон. В служебном контракте предусматривается ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 7 ст. 24 Федерального закона о гражданской службе).

Примерная форма служебного контракта утверждена Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации»<sup>66</sup>. Ответственность сторон упоминается в этом правовом акте лишь дважды: в подп. «в» п. 7 устанавливается право представителя нанимателя привлекать гражданского служащего к дисциплинарной ответственности в случае совершения им дисциплинарного проступка, а п. 19 содержит бланкетную норму, в соответствии с которой представитель нанимателя и гражданский служащий

---

<sup>66</sup> О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации : указ Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 8. Ст. 629.

§ 2. Правовые источники дисциплинарной ответственности гос. гражд. служащих

несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, анализ примерной формы служебного контракта приводит к выводу о том, что фактически служебный контракт, заключаемый с конкретным гражданским служащим, не может содержать каких-либо дополнительных или отличающихся правил применения дисциплинарной ответственности по сравнению с теми положениями, которые содержатся в Федеральном законе о гражданской службе.

В самом общем плане, исходя из признания публичного характера государственной службы, мы приходим к утверждению о том, что регулирование в служебном контракте (соглашении, несущем в себе диспозитивный элемент) отношений по применению дисциплинарной ответственности гражданских служащих в принципе невозможно.

Ответственность гражданского служащего как элемент его правового статуса определяется нормами административного законодательства. Заключение же служебного контракта подтверждает лишь факт добровольного согласия гражданина с условиями исполнения обязанностей по должности государственной гражданской службы, определенными законодательством. Поэтому, по нашему мнению, целесообразно избавить Федеральный закон о гражданской службе от явно лишнего положения, предусматривающего возможность регулирования вопросов ответственности гражданского служащего служебным контрактом.

Более того, в юридической литературе встречаются мнения о необходимости и вовсе отказаться от контрактных отношений на государственной службе, так как государственно-служебные отношения отличает чрезвычайно высокая степень регламентации непосредственно нормами права<sup>67</sup>. На наш взгляд, служебные контракты действительно не представляют особой значимости при регулировании отношений на гражданской службе.

Как уже было сказано выше, Федеральный закон о гражданской службе предусматривает также возможность регулирования вопросов ответственности гражданских служащих в должностных регламентах. Согласно Концепции реформирования системы государственной службы, должностной (служебный) регламент

---

<sup>67</sup> См.: Гришкова А. А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Гос. и право. 2001. № 12. С. 55.

государственного служащего призван повысить эффективность исполнения государственным служащим должностных (служебных) обязанностей, обеспечить его права, определить ответственность за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных (служебных) обязанностей, а также способствовать де-бюрократизации государственного аппарата, предотвращению злоупотреблений и коррупции<sup>68</sup>.

В соответствии со ст. 47 Федерального закона о гражданской службе профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа. В должностной регламент включаются должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы.

Типовые формы должностных регламентов гражданских служащих утверждаются федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации в принимаемых рекомендациях по их разработке и утверждению<sup>69</sup>. Анализ таких актов позволяет выделить в них следующие особенности правового регулирования вопросов дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

---

<sup>68</sup> Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации : утв. Президентом РФ 15 августа 2001 г.

<sup>69</sup> См., например: Приказ Федеральной антимонопольной службы РФ от 28 апреля 2006 г. № 116 «Об утверждении типовой формы должностного регламента государственного гражданского служащего Федеральной антимонопольной службы». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Распоряжение Федерального дорожного агентства РФ от 21 июня 2005 г. № ОБ-151-р «О введении в действие должностных регламентов гражданских служащих Федерального дорожного агентства // Там же ; Приказ Федеральной службы по труду и занятости РФ от 21 декабря 2006 г. № 294-к «О должностных регламентах федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по труду и занятости // Там же ; Распоряжение Федеральной таможенной службы РФ от 4 апреля 2005 г. № 139-р «О методических рекомендациях о разработке и утверждении должностного регламента государственного гражданского служащего таможенного органа РФ» // Там же.



*§ 2. Правовые источники дисциплинарной ответственности гос. гражд. служащих*

Так, п. 17 Методических рекомендаций Федеральной таможенной службы РФ устанавливает, что в подразделе «Ответственность» должностного регламента гражданского служащего Федеральной таможенной службы РФ детально формулируются виды и степень ответственности гражданского служащего, установленные Федеральным законом о гражданской службе и другими федеральными законами за неисполнение (ненадлежащее исполнение) требований, ограничений и запретов, установленных ст. 15–17 того же Закона.

В Приложении 1 «Рекомендации по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по труду и занятости» к Приказу Федеральной службы по труду и занятости РФ от 21 декабря 2006 г. указано, что подраздел «Ответственность» должностного регламента федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы по труду и занятости раскрывает содержание и формы ответственности гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей. В должностном регламенте предусматривается ответственность гражданского служащего, определенная уголовным, административным, гражданским законодательством Российской Федерации, а также законодательством о гражданской службе<sup>70</sup>. Меры ответственности устанавливаются в соответствии с действующим законодательством и со Служебным распорядком Роструда. При подготовке этого подраздела за основу рекомендуется брать положения подразделов «Функции» и «Должностные обязанности», в соответствии с которыми и детализируется ответственность гражданского служащего.

Сходные положения установлены и в Приложении 1 «Методические рекомендации по разработке должностных регламентов государственных гражданских служащих Федерального дорожного агентства» к Распоряжению Федерального дорожного агентства РФ от 21 июня 2005 г.

В Приказе антимонопольной службы закреплены некоторые составы дисциплинарных проступков. В соответствии с этим

---

<sup>70</sup> Считаем необоснованным разделение понятий «административное законодательство» и «законодательство о гражданской службе». Какова отраслевая принадлежность последнего? Ответ очевиден — это тоже административное законодательство. Поэтому в данном случае было бы корректнее говорить об ответственности, установленной КоАП РФ и Федеральным законом о гражданской службе либо ограничиться упоминанием об административном законодательстве.

актом гражданский служащий несет дисциплинарную ответственность за несвоевременное или некачественное выполнение заданий, приказов, распоряжений и указаний вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, за исключением незаконных, за несвоевременное рассмотрение в пределах своих должностных обязанностей обращений граждан, общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления.

В целом формулировки приведенных выше положений методических рекомендаций характеризуются как не совсем удачные. Так, остается нерешенным вопрос, каким образом в должностных регламентах гражданских служащих могут детально формулироваться не только степень, но и вид ответственности гражданского служащего, которые, как справедливо отмечено в самих же методических рекомендациях, устанавливаются федеральным законодательством. Также обращает на себя внимание многократное дублирование положений Федерального закона о гражданской службе.

Однако, несмотря на сохраняющиеся недостатки в закреплении отдельных вопросов дисциплинарной ответственности гражданских служащих должностными регламентами, именно этим актам принадлежит в будущем роль детализации дисциплинарной ответственности каждого гражданского служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение его конкретных должностных обязанностей.

Безусловно, должностной регламент не может сужать или расширять понятие дисциплинарного проступка, вводить новые виды дисциплинарных взысканий, изменять порядок их применения, а также иным образом искажать содержание положений федерального законодательства, относящихся к дисциплинарной ответственности гражданских служащих. В то же время в должностном регламенте могут устанавливаться конкретные дисциплинарные взыскания из числа указанных в ст. 57 Федерального закона о гражданской службе, за неисполнение (ненадлежащее исполнение) конкретных должностных обязанностей. Таким образом, «должностные регламенты потенциально могут изменить существующую в настоящее время ситуацию, когда при решении вопроса о назначении конкретного дисциплинарного взыскания субъект административной юрисдикции в большинстве случаев должен руководствоваться общим определением дисциплинарного проступка и собственным «административным усмотрением»<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> *Сергеев А. В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : дис. ... канд. юрид. наук. С. 53.

§ 2. Правовые источники дисциплинарной ответственности гос. гражд. служащих

Подводя итог анализу правовых источников дисциплинарной ответственности гражданских служащих, отметим следующее. Во-первых, для повышения эффективности осуществления чиновниками своей профессиональной деятельности необходимо закрепить в Федеральном законе о гражданской службе принцип ответственности гражданских служащих за ненадлежащее выполнение своих должностных обязанностей. Во-вторых, целесообразным представляется исключить из числа правовых источников дисциплинарной ответственности служебный контракт. В-третьих, особое внимание должно быть уделено составлению должностных регламентов гражданских служащих, в числе прочего закрепляющих определенные должностные обязанности каждого отдельного служащего, неисполнение которых влечет конкретные меры дисциплинарной ответственности. И наконец, в-четвертых, констатация того, что основным недостатком правового регулирования института дисциплинарной ответственности гражданских служащих РФ является отсутствие систематизированного законодательства, позволила сделать вывод о необходимости создания полноценной материально-правовой и процессуально-правовой основы изучаемого института. О том, что российская государственная гражданская служба нуждается в систематизированном нормативном правовом акте о дисциплинарной ответственности гражданских служащих, неоднократно говорилось в научной литературе<sup>72</sup>. Несмотря на различные наименования (Дисциплинарный кодекс, Федеральный дисциплинарный устав,

<sup>72</sup> См., например: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Ч. 2, кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 493–494 ; *Козбаненко В. А.* Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание : монография. С. 136 ; *Гришковец А. А.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // *Право и политика.* 2001. № 9. С. 72 ; *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник для подготовки гос. служащих. С. 225 ; *Адушкин Ю. С.* Проблемы реформирования законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих // *Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития : материалы науч. конф. М., 2002.* С. 397 ; *Касаева Т. В.* Роль государственных служащих в механизме Российского государства (вопросы теории) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 10 ; *Завгородняя Л. В.* Конституционно-правовые основы юридической ответственности государственных должностных лиц и государственных служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 9 ; *Буравлев Ю. М.* Виды юридической ответственности в системе государственной службы : монография. М., 2008. С. 10.

Устав о дисциплине государственных гражданских служащих, Кодекс о дисциплинарных проступках государственных гражданских служащих), большинство авторов предлагают создать нормативный акт высшей юридической силы – федеральный закон о дисциплинарной ответственности и высказывают единые подходы к его созданию.

Исходя из принципа необходимости разработки дисциплинарного законодательства применительно к гражданским служащим, в данной работе предпринята попытка создания модели Федерального закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

### **§ 3. ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО И ТРУДОВОГО ПРАВОВОГО АСПЕКТОВ**

В настоящее время институт дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации еще далек от совершенства. Это обусловлено многими причинами, в числе которых можно назвать отсутствие системности в правовом регулировании данного правового института.

Одной из основных проблем здесь является то, что ни в законодательстве, ни в юридической науке не решен однозначно вопрос о соотношении норм трудового и административного права в регулировании института государственной службы вообще и дисциплинарной ответственности гражданских служащих в частности.

Долгое время среди ученых сохранялась точка зрения, аргументированная еще в советский период развития юридической науки специалистом в области трудового права А. Е. Пашерстником. Он утверждал, что «линия разграничения между трудовым и административным правом лежит в плоскости различия между положением государственных служащих в трудовом процессе и их положением во внешней среде. Отношения с внешней средой являются областью административного права, отношения в процессе труда – областью трудового права»<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Пашерстник А. Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права : сборник. М. ; Л., 1949. С. 123.

§ 3. Дисциплинарная ответственность в системе правового регулирования...

Указанную позицию разделяли и специалисты в области трудового права и административисты. Исходя из данной установки, дисциплинарная ответственность гражданских служащих рассматривалась в рамках трудовых отношений как обязанность служащего (работника) ответить перед администрацией организации за совершенный дисциплинарный проступок и понести те меры воздействия, которые указаны в дисциплинарных санкциях трудового права<sup>74</sup>.

В последние годы в ходе заметно оживившейся дискуссии о путях развития и совершенствования законодательства о государственной службе и природе служебных отношений выявились две основные и принципиально различные позиции.

Первая позиция выдвигается и обосновывается специалистами в области трудового права<sup>75</sup>. Суть ее в том, что отношения государственных служащих, возникающие в связи с поступлением на государственную службу, ее исполнением и прекращением, — это не что иное, как трудовые отношения<sup>76</sup>. В рамках данной позиции Л. А. Чиканова вновь указывает на двойной отраслевой статус государственных служащих: «с одной стороны, поступая на государственную службу, они выступают как обычные граждане, вступившие в трудовое правоотношение (выполняют определенную трудовую функцию за вознаграждение). С другой стороны, они действуют как агенты публичной власти и в силу этого принимают решения, имеющие властный характер»<sup>77</sup>. Соответственно статус государственного служащего как работника определяется нормами трудового права, а его статус как агента публичной власти — государственным и административным правом.

Справедливости ради стоит отметить, что данной точки зрения придерживаются не только представители науки трудового права, но и некоторые авторитетные административисты, в

---

<sup>74</sup> См.: Сыроватская Л. А. Ответственность за нарушение трудового законодательства. С. 25.

<sup>75</sup> См., например: Афанасьев А. В. Трудоправовые аспекты государственной гражданской службы // Рос. ежегодник трудового права. 2005. № 1. С. 348–353.

<sup>76</sup> См.: Иванов А. С. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы // ЭЖ-Юрист. 2004. № 6. С. 10.

<sup>77</sup> Чиканова Л. А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал рос. права. 2005. № 4. С. 67.

частности В. М. Манохин и А. П. Корнев. Так, по мнению В. М. Манохина, деятельность государственных служащих регламентируется нормами административного права только в процессе выполнения или обеспечения выполнения ими организующих функций. Отношения же служащего с органом по поводу его труда (нормирование, оплата и т.д.) к управлению не относятся и поэтому регулируются нормами трудового права, подобно отношениям рабочего с соответствующими должностными лицами и структурными подразделениями<sup>78</sup>. Схожую позицию занимает и А. П. Корнев, который считает, что, осуществляя свои служебные права и обязанности, государственные служащие вступают в государственно-служебные отношения, регламентируемые административным правом, а в качестве носителей личных прав они являются участниками трудовых отношений, предусматриваемых трудовым правом. Примером последних, как отмечает автор, выступают отношения, возникающие в процессе труда служащих государственных органов, например, их социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, а также вопросы, связанные с охраной труда<sup>79</sup>.

Однако, следуя такой логике, определить принадлежность дисциплинарной ответственности сообразно указанной дифференциации отношений, возникающих в сфере государственной службы, не представляется возможным. Так, не ясно, «внутренними» или «внешними» являются, например, отношения, возникающие при обжаловании гражданским служащим в суд дисциплинарного взыскания. По нашему мнению, такой подход в современных условиях не учитывает всей сложности отношений, складывающихся на государственной службе.

Вторая точка зрения на разграничение административного и трудового права в регулировании служебных отношений на гражданской службе поддерживается большинством представителей науки административного права. В основу этой позиции положены следующие идеи и суждения. Государственная служба как публично-правовой институт должна представлять собой целостную систему, основанную на служении государству в целом, а не отдельному органу. Отношения на государственной службе — это отношения долга, обязанности, верности. Государственно-

<sup>78</sup> См.: Манохин В. М. Российское административное право : учебник. Саратов, 2000. С. 16.

<sup>79</sup> См.: Корнев А. П. Административное право России. Ч. I. М., 1997. С. 30–31.

§ 3. Дисциплинарная ответственность в системе правового регулирования...

служебные отношения в реальной жизни выступают исключительно как государственные и административные правоотношения, отношения службы и подчинения государственных служащих исключительно государству<sup>80</sup>.

Для реализации указанных идей, считают сторонники данной позиции, следует изменить сам метод регулирования отношений в сфере государственной службы – максимально отказаться от диспозитивного метода в пользу императивного<sup>81</sup>. Целесообразно в будущем освободить институт государственной службы от действия норм трудового права, даже при том, что он будет включать в механизм правового регулирования аналогичные по формальному содержанию правовые нормы<sup>82</sup>. Необходимо постепенно отходить от существующего положения, когда гражданские служащие фактически рассматриваются как обычные наемные работники, имеющие лишь особенности правового статуса<sup>83</sup>. Будущее правового регулирования государственной службы видится не в субсидиарном заимствовании норм различных отраслей права, а в переходе на регулирование государственной службы исключительно нормами специального административного законодательства, которое должно быть максимально полно систематизировано. Речь должна идти не о разграничении, а о последовательном вытеснении и в конечном счете о полной замене норм трудового права (пока еще регулирующего немалую часть отношений на государственной службе) на нормы административного права. При этом важно, чтобы произошло «очищение» от терминологии, присущей законодательству о труде.

<sup>80</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Ч. 2, кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 352–384 ; *Ноздрачев А. Ф.* От концепции реформирования государственной службы к новым идеям правового регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации // Модернизация экономики России: итоги и перспективы. М., 2003. С. 184–186 ; *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : монография. М., 2003. С. 162–164 ; *Гришковец А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс. С. 32–62.

<sup>81</sup> См.: *Гришковец А. А.* Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Гос. и право. 2002. № 12. С. 24.

<sup>82</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Ч. 2, кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 387.

<sup>83</sup> Концепция развития административного законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004. С. 457.

Место понятий трудового законодательства должны прочно занять специальные термины, содержащиеся в законе о государственной службе<sup>84</sup>.

Таким образом, представители данного подхода к разрешению проблемы регулирования отношений в сфере государственной службы с теми или иными оговорками предлагают перейти от субсидиарного заимствования норм трудового права к регулированию указанных отношений исключительно нормами административного права. Приверженцы этой точки зрения выступают против регулирования отношений на гражданской службе нормами трудового права, аргументируя это тем, что на государственной службе господствует императивный подход, трудовое же право как отрасль частного права не соответствует базовым условиям субсидиарного применения в отношении государственных служащих<sup>85</sup>.

Однако и в юридической науке, и в законодательстве весьма прочно укрепились идеи субсидиарности. Они нашли своих сторонников и среди разработчиков Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации от 15 августа 2001 г., в которой прямо закреплено: законодательство России, в том числе трудовое, будет использоваться на основе субсидиарности по отношению к законодательству о государственной службе. Законодатель пошел по тому же пути, установив в ст. 73 Федерального закона о гражданской службе, что законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной данным Законом.

Похоже на то, что авторы Концепции и Закона имели в виду возможность временного регулирования отношений на государственной службе на основе субсидиарности до тех пор, пока не будет создано полноценное служебное законодательство. Радует, по крайней мере, то, что, говоря о субсидиарном применении норм трудового законодательства, разработчики таким образом презюмируют, что указанные акты норм трудового права

---

<sup>84</sup> См.: Гришкова А. А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы. С. 15, 17.

<sup>85</sup> См.: Ноздрачев А. Ф. От концепции реформирования государственной службы к новым идеям правового регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации. С. 185.



§ 3. Дисциплинарная ответственность в системе правового регулирования...

не содержат, а следовательно, имеют административно-правовую природу. Впрочем, последнее утверждение также спорно, поскольку отраслевая принадлежность самого законодательства о государственной службе (по отношению к которому субсидиарно применяется трудовое законодательство) также является предметом дискуссии. Одни ученые относят его исключительно к административному законодательству, другие считают, что законы о государственной службе носят комплексный характер. Тем не менее законодатель однозначно установил «нетрудоправовую» принадлежность норм Федерального закона о гражданской службе.

Таким образом, рассмотрев две сложившиеся в юридической науке точки зрения о соотношении административного и трудового правового аспектов в системе правового регулирования отношений в сфере государственной службы, можно определить отраслевую принадлежность института дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

Собственно, институт дисциплинарной ответственности изначально, т.е. исторически, сложился как институт административного права. Трудовое право заимствовало из него и само понятие дисциплины, и санкции, и принципы дисциплинарной ответственности, которые были смоделированы с учетом правил наложения дисциплинарных взысканий за упущения по службе<sup>86</sup>.

Дисциплинарная ответственность чиновников в дореволюционной России рассматривалась обособленно и выступала как публичный институт, институт административного права. В советский же период государственного строительства произошла принудительная подмена специальных норм административного права о дисциплинарной ответственности государственных служащих нормами трудового права, которые регулировали единый институт дисциплинарной ответственности рабочих и служащих. Такого рода отказ от разграничения дисциплинарной ответственности рабочих и служащих базировался на положении марксистско-ленинской идеологии о равенстве вкладов всех категорий граждан в дело строительства коммунизма и о постепенном отмирании государства, а следовательно, и об отсутствии необходимости выделения особой группы лиц — государственных

---

<sup>86</sup> См.: *Чиканова Л. А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе : монография. С. 15.

служащих. При этом все же признается несколько необоснованной излишняя решительность при распространении КЗоТ на государственных служащих отдельными представителями науки трудового права. Так, С. А. Иванов, размышляя над этим вопросом, отмечает, что подобного рода изменение было сделано без углубленного учета специфики государственной службы<sup>87</sup>. На сегодняшний день сохранение в определенной степени роли трудового права в регулировании дисциплинарной ответственности является отголоском советского опыта регулирования отношений на государственной службе, которое должно быть преодолено.

Обращаясь к опыту зарубежных стран, также следует отметить, что в странах континентальной правовой семьи (например, Франции и Германии) правовой статус карьерного чиновника, в том числе и его дисциплинарная ответственность, регулируется нормами не трудового, а исключительно административного права. В Великобритании и США правовой статус гражданских служащих также определяется системой специальных правовых норм. Для стран социалистической системы права, напротив, характерно отнесение дисциплинарной ответственности к трудовому праву с принципиальным отождествлением рабочих и служащих согласно доктрине, в соответствии с которой каждый человек участвует в жизни общества вне зависимости от сферы применения его труда (такое положение, например, сложилось во Вьетнаме, КНР).

Принимая во внимание тяготение правовой системы нашей страны к романо-германской правовой семье, следует ориентироваться на опыт создания дисциплинарной ответственности гражданских служащих как института административного права, каковым она была и в дореволюционной России.

Отказ от использования диспозитивного метода при регулировании дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих продиктован объективной необходимостью укрепления исполнительской дисциплины и повышения ответственности чиновников за принимаемые решения. Безусловно, что при таком подходе, характеризующемся усилением административного начала в деятельности государственного аппарата, права государственных служащих будут более ограничены. Но, во-первых, эти ограничения вполне сопоставимы с компенса-

---

<sup>87</sup> *Иванов С. А.* Трудовое право переходного периода // Гос. и право. 1994. № 4. С. 57.

§ 3. Дисциплинарная ответственность в системе правового регулирования...

ями, предоставляемыми чиновникам (дополнительными социальными гарантиями). Во-вторых, они обусловлены общегосударственными интересами и имеют строгую нормативную основу. В-третьих, указанные ограничения компенсируются немаловажным для многих чиновников получением самого статуса государственного служащего, принадлежностью к властным структурам. И, в-четвертых, предусматривается судебная защита для гражданского служащего.

Таким образом, регулирование дисциплинарной ответственности гражданских служащих сейчас должно ориентироваться на отказ от диспозитивного метода в целях создания государственной службы, основанной на жесткой централизации, укреплении дисциплины и усилении ответственности чиновников на всех уровнях власти. Пока же, как отмечается в научной литературе, «институт дисциплинарной ответственности находится под исключительно сильным влиянием законодательства о труде. Именно этим порождено большинство его проблем, и главная из них – крайне низкий эффект от применения мер дисциплинарной ответственности, не позволяющий обеспечить должный уровень исполнительской дисциплины в государственном аппарате»<sup>88</sup>.

Поддерживая указанную позицию, считаем, что «снятие присущих трудовому праву частноправовых приоритетов в регламентации вопросов дисциплинарной ответственности государственных служащих (как и института государственной службы в целом)»<sup>89</sup> позволит создать действенный механизм правового регулирования дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

Влияние трудового права на отношения по применению дисциплинарной ответственности гражданских служащих, которое должно быть преодолено, проявляется в следующих моментах.

Во-первых, частноправовые начала в закреплении дисциплинарной ответственности гражданских служащих нашли свое выражение в положении Федерального закона о гражданской службе, в соответствии с которым в служебном контракте предусматривается ответственность сторон за неисполнение или ненадле-

---

<sup>88</sup> Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации : монография : в 3 ч. Ч. 2: Повышение эффективности государственной службы: правовые и организационные проблемы. М., 2002. С. 6.

<sup>89</sup> Адушкин Ю. С. Проблемы реформирования законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих. С. 398.

жащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 7 ст. 24 Федерального закона о гражданской службе). В целом указание на необходимость заключения служебного контракта, понимаемого как соглашение между гражданином и представителем нанимателя, несомненно, говорит о достаточно сильном влиянии норм трудового права на отношения государственной службы. По нашему мнению, служебному контракту как категории, изначально несущей в себе диспозитивный элемент, не место в системе правовых источников дисциплинарной ответственности гражданских служащих. Этот правовой институт должен быть ориентирован на максимальное установление императивных начал, утверждение административно-правового метода правового регулирования.

Отдельные представители науки административного права могут не согласиться с подобным утверждением, ссылаясь на зарубежный опыт регулирования отношений на государственной службе. Действительно, в последнее время в ряде государств, прежде всего в тех, что относятся к англосаксонской правовой семье (например, Великобритания, Новая Зеландия, США), получили популярность идеи «постбюрократической организации», т.е. отказа от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, рыночного обмена в сфере управления, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания», к развитию «нового государственного менеджмента».

Последнее направление, как отмечается в литературе, стало особенно модным. Почти во всем мире ведутся поиски в области развития «государственного предпринимательства». Например, в Англии и в Новой Зеландии с руководителями среднего звена заключаются контракты на конкретный срок, предусматривающие достижение возглавляемой ими службой определенных результатов. Продление контракта поставлено в зависимость от этого. И на первых порах перевод на коммерческую, контрактную основу (маркетизация) части традиционных функций и структур государственной службы принес положительные результаты: повысилась ее эффективность, понизилась цена управленческих услуг, сократилась численность бюрократии. Однако позднее выявились и негативные стороны этих мероприятий, издержки расчета на рыночные механизмы как ключ к решению проблем государственного управления: размывание специфики государ-

§ 3. Дисциплинарная ответственность в системе правового регулирования...

ственной службы как института общественного служения и соответственно дискредитация самих работников как людей, занятых удовлетворением общественных потребностей, а не просто являющихся коммерческими агентами особой категории<sup>90</sup>.

Кроме того, в рамках реализации идей трудового правового регулирования отношений на государственной службе Генеральной конференцией Международной Организации Труда была принята Конвенция о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе от 27 июня 1978 г. (Конвенция о трудовых отношениях на государственной службе)<sup>91</sup>. Этот международный правовой акт распространяет свое действие на всех государственных служащих, нанятых государством, что позволяет представителям науки трудового права утверждать, что отношения на государственной службе — это трудовые отношения. Однако следует отметить, что ни Германия, ни Франция, ни Россия, во многом ориентирующаяся на их опыт организации государственной службы, Конвенцию о трудовых отношениях на государственной службе не ратифицировали, не признав тем самым трудовой характер отношений на государственной службе.

Однако нельзя оставить без внимания тот факт, что идеи о масштабном расширении частноправовых начал в сфере государственной службы нашли своих сторонников среди разработчиков Концепции реформирования системы государственной службы, а также среди ученых-юристов.

Одним из отечественных приверженцев указанного подхода является А. В. Оболонский, который утверждает, что контрактный механизм взаимоотношений служащего и государственного органа позволит придать таким отношениям большую для обеих сторон определенность посредством четкой фиксации их прав и обязанностей, условий вознаграждения и привилегий, при необходимости — специальных требований и ограничений, обусловленных характером службы, а также других элементов их правоотношений<sup>92</sup>. Нельзя не согласиться с цитируемым авто-

---

<sup>90</sup> Государственная служба: комплексный подход : учеб. пособие. М., 2000. С. 29–30.

<sup>91</sup> Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Женева, 1991. С. 1883–1887.

<sup>92</sup> См.: *Оболонский А. В.* Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия // *Общественные науки и современность.* 1998. № 3. С. 8.

ром в признании необходимости четкой фиксации правового статуса служащего, однако непонятно, почему это должно быть сделано непременно в контракте, а не в императивном порядке. Полагаем, что государственный служащий должен получать свой статус путем издания государством только акта назначения на должность, а не путем заключения служебного контракта. Тем более, что подобная схема успешно используется в ряде правовых государств близкой нам континентальной правовой семьи, например в Германии.

Итак, по вопросу об определении приоритета императивных или диспозитивных начал в сфере государственной гражданской службы среди ученых сложились две точки зрения. Обосновывая свои позиции, представители противоположных подходов весьма часто апеллируют к международному опыту. Приверженцы идеи необходимости усиления административно-правового метода регулирования опираются на успешный опыт создания публичной закрытой государственной гражданской службы во Франции и Германии. Сторонники расширения частноправовых начал указывают на практику совершенствования системы государственной службы в Великобритании, где тенденция либерализации режима служения государству нашла наиболее полное и последовательное выражение.

Кроме того, предлагается компромиссное решение указанной проблемы, согласно которому проведение либерализации режима государственной службы хотя и признается в целом целесообразным, но для современного этапа государственного строительства в нашей стране являющимся преждевременным и даже вредным и опасным. Так, А. А. Гришковец говорит о возникновении в России сегодня такого явления, как государственная служба переходного периода, основанная на жесткой централизации, укреплении дисциплины и усилении ответственности государственных служащих. Впоследствии, как полагает автор, после стабилизации экономики и реального построения основ гражданского общества, когда в полном объеме заработают процессы саморегуляции, присущие правовым демократическим государствам с развитой рыночной экономикой, начнется обратный процесс: диспозитивный метод станет, вытеснив императивный, основным при регулировании труда государственных служащих<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> См.: *Гришковец А. А.* Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы. С. 19, 24.

§ 3. Дисциплинарная ответственность в системе правового регулирования...

Дискутируя с А. А. Гришковцом, Л. А. Чиканова говорит об отсутствии необходимости отказываться от того пути, по которому развивалось наше законодательство и развивается в настоящее время законодательство о государственной службе других стран с рыночной экономикой, и идти иным путем, постепенно возвращаясь к прежнему регулированию<sup>94</sup>. При этом Л. А. Чиканова ссылается на высказывание С. А. Иванова, согласно которому «возвращение государственных служащих в лоно административного права – это не только движение назад, но и движение против имеющейся ныне в мире тенденции к стиранию существенных различий в правах рабочих и служащих, к распространению на последних ряда институтов трудового права»<sup>95</sup>.

На наш взгляд, подобные замечания сделаны без должного анализа реалий российской действительности. Потом не совсем понятно, почему регулирование государственной службы нормами административного права признается возвращением к прежнему регулированию, ведь в советский период государственного строительства этот институт регулировался как раз нормами трудового права с отождествлением рабочих и служащих. Кроме того, указанные авторы не приводят достаточно убедительных аргументов в пользу необходимости следования примеру стран с рыночной экономикой (по всей видимости, имеются в виду страны англосаксонской правовой системы), не принимая во внимание уже выявленные негативные последствия попыток внедрения рыночных механизмов в систему государственной службы названных государств. Также не учитывается опыт стран континентальной правовой семьи, в которых прослеживается тенденция к еще большему противопоставлению государственных служащих и работников.

Такая позиция представляется мало убедительной. По нашему мнению, в условиях России на современном этапе ее развития внедрение рыночных принципов регулирования в систему государственного управления недопустимо, более того, необходимо всемерно усиливать публично-правовые начала в системе государственной службы. В настоящее время одним из самых больших

---

<sup>94</sup> См.: Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе : монография. С. 68.

<sup>95</sup> Иванов С. А. Трудовое право переходного периода. С. 57.

недостатков в деятельности государственного аппарата является и так достаточно большая доля «маркетизации» службы. Чиновники реально создают рынок государственных услуг, где за все действия необходимо платить. Законодательное же закрепление институтов предпринимательства, инструментов бизнеса, механизмов менеджмента в сфере публичного управления сведет на нет всю сущность государственной службы, понизит и без того не слишком высокий авторитет служащих, приведет в конечном счете к размыванию границ между государственным и частным интересом.

По всей видимости, даже в дальнейшей перспективе, принимая во внимание российский менталитет, а также учитывая историю развития отечественной бюрократии, говорить о саморегуляции государственной службы на основе рыночных принципов управления все же вряд ли придется. Будущее правового регулирования института государственной гражданской службы видится в сохранении приоритета императивно-правовых начал.

Между тем следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации о государственной службе все же получили свое отражение идеи «менеджеризма». Такой подход проявился, как уже отмечалось выше, во внедрении контрактных отношений между служащим и государством. Не отрицая в принципе возможность договорного регулирования отношений на гражданской службе, но выступая в целом за публичную службу, логичным представляется следующий способ решения данной проблемы.

Основу государственного аппарата должен составить корпус профессиональных чиновников или публичных гражданских служащих, осуществляющих собственно государственную службу. При этом необходимо закрепить правовой статус лиц, состоящих в трудовых отношениях с государственными органами. Это могут быть, например, как во Франции, различные виды временных государственных служащих, а также постоянные служащие, занятые определенным трудом на государственной службе, но не наделенные властными полномочиями. Дисциплинарную ответственность так называемых «публичных» гражданских служащих, наделенных властными публично-правовыми полномочиями, будут регулировать исключительно нормы административного права, несущие в себе значительную долю императивных начал. Ответственность за нарушения дисциплины лиц, также находящихся на государственной службе, но не являющихся «публичными» государственными служащими, будет определяться трудовым правом.



§ 3. Дисциплинарная ответственность в системе правового регулирования...

Таким образом, указанный подход, с одной стороны, позволит последовательно осуществить идею внедрения контрактных отношений на государственной службе, что коснется «непубличных» служащих, нанимаемых на определенный срок для выполнения конкретного задания и не наделенных функциями власти, а с другой — даст возможность усилить императивные начала в регулировании публичной гражданской службы.

Первым положением, свидетельствующим о сильном влиянии частноправовых начал в регулировании дисциплинарной ответственности гражданских служащих, является институт служебного контракта. Нами сделан вывод не только о нецелесообразности регулирования дисциплинарной ответственности этим актом, но и в целом об отсутствии необходимости заключения контракта между публичным гражданским служащим и представителем нанимателя служащего. Назначение чиновника не должно отражать соглашения сторон, оно должно являться односторонним проявлением воли государственной власти.

Второй момент, который говорит о сохранении роли трудового права в закреплении института дисциплинарной ответственности гражданских служащих, — это значительная доля административного усмотрения при решении вопроса о применении дисциплинарного взыскания. Анализ законодательства о государственной службе зарубежных стран показывает, что в государствах, предпринявших попытку внедрения рыночной модели поведения в деятельность государственного аппарата, для чиновников характерна меньшая связанность законами и большая свобода усмотрения при принятии решений, чем для их коллег в закрытой системе государственной службы. Однако следует иметь в виду, что, например, в Великобритании, где были сделаны определенные шаги в направлении рыночных принципов в системе государственной службы, традиционным является довольно высокий уровень административной морали<sup>96</sup>, что вполне согласуется с системой административного усмотрения. Законодательство же стран континентальной системы права стремится в большей степени императивно урегулировать все аспекты гражданской службы.

В отечественном законодательстве административному усмотрению руководителя предоставлен широкий простор при реше-

---

<sup>96</sup> См.: *Оболонский А. В.* Эволюция государственной службы в Великобритании // *Гос. и право.* 1996. № 6. С. 130.

нии вопросов возбуждения дисциплинарного производства, проведения служебного расследования и рассмотрения дисциплинарного дела. И это несмотря на то, что, во-первых, модель гражданской службы ориентируется на образцы, созданные в Германии и Франции, где уровень административного усмотрения законодательно снижен, а во-вторых, российский чиновничий аппарат не отличается высокой степенью административной морали, что в сочетании с большой долей усмотрения ведет в конечном счете к произволу и безответственности.

Так, административное усмотрение проявляется, прежде всего, в том, что решение вопроса о наложении дисциплинарного взыскания — это право, а не обязанность лица, уполномоченного применять меры дисциплинарной ответственности. Что касается контекста о соотношении трудового и административного правового регулирования, отметим, что формулировки ст. 57 Закона о гражданской службе «представитель нанимателя имеет право применить дисциплинарное взыскание», «дисциплинарное взыскание может быть применено», почти полностью дублируют положения Трудового кодекса РФ. И если в трудовом праве, где преобладают частноправовые начала, а также в практике деятельности организаций, в которых действуют основные принципы менеджмента персонала, усмотрение работодателя при решении вопросов о применении дисциплинарных взысканий к работникам вполне обоснованно, то в практике государственного управления подобное самостоятельное решение «на основании полномочий, закрепляемых с использованием неясных юридических позиций»<sup>97</sup> представляет собой «одну из самых высоких степеней административного усмотрения»<sup>98</sup>, которое уже имеет негативный характер.

Полагаем, что следует согласиться с высказанным в литературе предложением законодательно сузить возможность руководителя решать вопрос о привлечении гражданского служащего к дисциплинарной ответственности лишь на свое усмотрение путем замены формулировки п. 2 ст. 57 Федерального закона о

---

<sup>97</sup> *Добробаба М. Б.* Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности // *Очерки новейшей камералистики.* 2007. № 1. С. 16.

<sup>98</sup> *Хазанов С. Д.* Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: некоторые методологические вопросы // *История становления и современное состояние исполнительной власти в России.* М., 2003. С. 42–43.

§ 3. Дисциплинарная ответственность в системе правового регулирования...

гражданской службе «за совершение дисциплинарного проступка может быть применено дисциплинарное взыскание» на «совершение дисциплинарного проступка влечет применение дисциплинарного взыскания»<sup>99</sup>, что уже возведет в принцип неотвратимость дисциплинарной ответственности.

Кроме того, необходимо установить ответственность самого субъекта дисциплинарной власти за нарушение обязанности возбуждения дисциплинарного производства в случае обнаружения дисциплинарного проступка. Законодательное закрепление дисциплинарной ответственности руководителя позволит повысить реагируемость такого субъекта на факты совершения дисциплинарных проступков, что в конечном счете положительно скажется на состоянии служебной дисциплины, а также добросовестном выполнении служащими своих должностных обязанностей. Таким образом, несмотря на то, что административное усмотрение имманентно государственному управлению, поскольку «закон не может урегулировать все возможные конкретные управленческие ситуации»<sup>100</sup>, по нашему мнению, сфера такого усмотрения должна быть законодательно сужена. При привлечении гражданских служащих к дисциплинарной ответственности лицо, обладающее дисциплинарной властью, должно основываться на четких правовых предписаниях, регулирующих в императивном порядке особенности дисциплинарного производства, а не на собственном видении значимости дисциплинарного проступка, целесообразности применения дисциплинарных взысканий и, тем более, не на личных симпатиях и предпочтениях, руководствуясь лишь своим правосознанием и уровнем правовой культуры.

Третье направление, по которому должно идти освобождение от трудового регулирования, – установление дисциплинарной ответственности гражданских служащих за совершение аморальных проступков. Диспозитивный метод, в большей степени присущий трудовому праву, характеризуется предоставлением участникам правоотношений относительной свободы. Трудовое право не регулирует отношения за пределами выполняемой работы, вне рабочего времени, не может устанавливать дис-

---

<sup>99</sup> *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 166.

<sup>100</sup> *Добробаба М. Б.* Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности. С. 16.

циплинарную ответственность за действия, не связанные с исполнением работником своих трудовых обязанностей, т.е. обязанностей, обусловленных существованием трудовых отношений между работником и работодателем. Поведение работника за пределами этих отношений (в семье, в обществе) не является предметом оценки работодателя, поскольку трудовой договор не регулирует и не может регулировать отношения, не связанные с исполнением трудовой функции. Напротив, административное право считает допустимым устанавливать определенные запреты, ограничения для гражданских служащих, касающиеся их поведения за пределами службы. Ведь в широком смысле чиновник находится на службе всегда, независимо от того, осуществляет он в данный момент свои служебные обязанности или нет. Установление ответственности гражданских служащих за совершение «проступков, несовместимых со службой», нарушение этических норм является, по нашему мнению, необходимым условием создания действительно эффективного института гражданской службы, подтверждающим его публичный характер<sup>101</sup>.

И наконец четвертое условие перехода института дисциплинарной ответственности гражданских служащих к регулированию нормами исключительно административного права — это создание полноценной процессуальной основы этого института, формирование дисциплинарного законодательства, имеющего строго императивную природу и охватывающего все аспекты дисциплинарного производства.

Как справедливо отмечается в юридической литературе, из всех видов юридической ответственности дисциплинарная ответственность характеризуется наименьшей степенью ее обеспеченности процессуальными нормами<sup>102</sup>, и именно в этом заключается проблема создания эффективного института дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

Однако не следует преувеличивать значение самого факта создания законодательства, поскольку, по точному замечанию Ю. Н. Старилова, «не всякое изменение законодательства повышает его правовое качество и улучшает саму деятельность по осуществлению функций государственного управления; не происходит автоматического улучшения и корпуса государственных

<sup>101</sup> Подробнее об этом см. параграф 1 главы 2 данной монографии.

<sup>102</sup> См.: *Добробаба М. Б.* Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности. С. 15.

§ 3. Дисциплинарная ответственность в системе правового регулирования...

служащих. К сожалению, одни лишь законы не изменяют нравственный облик российского государственного служащего и его профессиональные качества»<sup>103</sup>.

Таким образом, сам факт принятия закона еще не решает проблему, необходимо также совершенствование практики его применения. А для этого, в свою очередь, необходима жесткая регламентация всех отношений на гражданской службе, установление четких границ служебного поведения, большая определенность относительно прав и обязанностей чиновников, усиление их ответственности.

В связи с изложенным нельзя не согласиться с высказанным А. А. Гришковцом предложением — осуществить определенную «милитаризацию» государственной гражданской службы, имея в виду расширение использования для регулирования отношений на государственной гражданской службе административного, т.е. императивного метода<sup>104</sup>.

В рамках так называемой «милитаризации» гражданской службы предлагается создать полноценное дисциплинарное законодательство, которое будет иметь административно-правовую отраслевую принадлежность, существенно расширить перечень дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, отменить существующий режим наибольшего благоприятствования, при котором руководитель по своему усмотрению решает вопрос, возбуждать или не возбуждать дисциплинарное производство, а также установить в качестве основания дисциплинарной ответственности нарушение достоинства государственной службы. Лишь выполнение в совокупности этих условий позволит говорить о намерении создать систему государственного управления, адекватную публичному характеру института государственной гражданской службы.

Все сказанное выше позволяет сделать следующий вывод. Уже сейчас правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих нормами трудового права значительно минимизировано. Тем не менее пока этот институт характеризуется сохранением отдельных частноправовых

---

<sup>103</sup> Стариков Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал рос. права. 2004. № 9. С. 11.

<sup>104</sup> См.: Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации : монография : в 3 ч. Ч. 3: Государственная деятельность и государственный служащий: проблемы правового статуса. С. 6.

начал. Так, влияние трудового права на отношения по применению дисциплинарной ответственности гражданских служащих, которое должно быть преодолено, проявляется во внедрении контрактных отношений между служащим и государством, а также сохранении значительной доли административного усмотрения при решении вопроса о применении дисциплинарного взыскания.

Выход из создавшегося положения видится в том, что с развитием полноценного дисциплинарного законодательства, ориентированного на отказ от диспозитивного метода, произойдет окончательная замена в системе правового регулирования дисциплинарной ответственности норм трудового права нормами административного права.

Впоследствии, когда будет создано специальное служебное законодательство, всеобъемлющее регулирующие отношения на государственной гражданской службе, отказ от правового регулирования нормами трудового права этих отношений должен найти свое выражение также и во внесении ряда изменений в Трудовой кодекс РФ. Так, из ст. 11 Трудового кодекса РФ предлагается исключить п. 7, согласно которому «на государственных гражданских служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе» с одновременным исключением из Федерального закона о гражданской службе ст. 73, в соответствии с которой федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной данным законом. Пункт же 8 ст. 11 Трудового кодекса РФ предлагается дополнить положением о нераспространении трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, на государственных гражданских служащих.

Однако повторимся, что указанные предложения можно будет реализовать лишь после создания полноценного служебного законодательства и тогда трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не будут действовать

*§ 4. История формирования и развития института дисциплинарной ответственности...*

в отношении публичных гражданских служащих, а будут регулировать лишь трудовые отношения работников государственных органов, не являющихся государственными служащими. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих перестанет рассматриваться как специальная по отношению к общей, установленной Трудовым кодексом РФ, и будет регулироваться исключительно специальным дисциплинарным законодательством, имеющим административно-правовую природу. Только в этом случае удастся создать гражданскую службу, отвечающую требованиям эффективности осуществления властной деятельности, ответственности каждого служащего за принимаемое им управленческое решение, а также адекватности этого института объективно складывающимся отношениям в сфере государственного управления.

**§ 4. ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ  
ИНСТИТУТА ДИСЦИПЛИНАРНОЙ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

В предыдущих параграфах монографии было проанализировано состояние правового регулирования института дисциплинарной ответственности гражданских служащих на современном этапе его существования. Для того чтобы наметить перспективы развития этого института, необходимы ретроспективный анализ отечественного опыта регулирования дисциплинарной ответственности гражданских служащих, а также выявление возможностей учета этого опыта в процессе совершенствования дисциплинарного законодательства Российской Федерации. Как сказал Аллан Блум, «история нужна нам не для того, чтобы разобраться, что и как происходило в прошлом, а для того, чтобы ожившее прошлое объяснило нам, кто мы есть, и открыло бы путь в будущее»<sup>105</sup>.

Первым шагом на пути становления института дисциплинарной ответственности гражданских служащих можно считать выделение собственно чиновничества как особого слоя людей, занятых в сфере управления. Появление бюрократии связывается с принятием 24 января 1722 г. знаменитой Табели о рангах. Она явилась тем нормативным актом, который подвел итог

---

<sup>105</sup> Антология мудрости. М., 2007. С. 484.

преобразованию государственного аппарата и закрепил новый порядок прохождения государственной службы. Именно Табель впервые в истории России четко подразделила государственную службу на военную и гражданскую, а гражданскую, в свою очередь, — на статскую и придворную.

Формирование кадрового состава чиновников государственных органов и учреждений поставило перед законодателем вопрос и об ответственности государственных служащих. И это, прежде всего, связано с необходимостью борьбы с такими традиционными спутниками бюрократии, как взяточничество, протекционизм и пр. Среди нормативных актов, направленных на устранение названных явлений, могут быть названы именной указ от 24 декабря 1714 г. «О воспрещении взяток и посулов и наказании за оное»<sup>106</sup>, указ от 28 июня 1720 г. «О разных государственных сборах, о наказании хищников за взятки лишением имения и живота»<sup>107</sup>.

Однако следует отметить, что, несмотря на то, что законодательство того времени достаточно много внимания уделяло детальной регламентации правового статуса каждой социальной группы, в том числе и чиновников, дисциплинарная ответственность еще не была выделена в качестве самостоятельного вида ответственности. Впрочем, недостаточная разделенность дисциплинарной и уголовной ответственности характерна для всего дореволюционного законодательства России о государственной службе.

Тем не менее уже в Генеральном Регламенте от 27 февраля 1720 г.<sup>108</sup> общие начала разграничения указанных видов ответственности государственных служащих просматривались вполне определенно. Именно в этом нормативном акте наряду с ответственностью за должностные преступления (взяточничество, служебный подлог, превышение служебных полномочий, разглашение тайных сведений — глава 50) предусмотрена более всего похожая на дисциплинарную ответственность за неисполнение чиновником обязанностей по должности. Особенностью установления Регламентом этого вида ответственности является то, что при отсутствии так называемой общей части конструируются

<sup>106</sup> Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. V. № 2871.

<sup>107</sup> Там же.

<sup>108</sup> Законодательство Петра I. М., 1997. С. 99–124.



*§ 4. История формирования и развития института дисциплинарной ответственности...*

отдельные составы правонарушений применительно к чиновнику, занимающему конкретную должность. Так, законодатель в главе 29 указанного акта, рассуждая о секретарском деле, указывает, что «а буде секретарь в должности чина ево что-нибудь презреть, или погрешите, от чего убыток учинитца, и ежели сие лености ради или недосмотрения, то ево штрафовать, в первый раз с возвращением одного убытка, а в другои в двое и отставлен быть имеет от чина своего, а буде секретарь чина своего и присягу свою позабудет и с умыслу какие подлоги нарочно употреблять будет ... то надлежит одного ... чести, живота и пожитков лишить. Или вечно на галеру сослан быть имеет»<sup>109</sup>. Таким образом, мы видим, что линия разграничения между дисциплинарной ответственностью и уголовной проводится по субъективной стороне. Ответственность других служащих коллегии (нотариусов, переводчиков, актуариусов, регистраторов, канцеляристов, копеистов) определяется с помощью отсылочных норм к нормам об ответственности секретаря («под такими же казнями и наказаниями, как выше о секретаре упомянуто»). Такой подход обусловлен недостаточностью абстрактности и высокой степенью казуальности, характерными для законодательства этого периода.

Весьма интересными являются нормативные положения Генерального регламента, которые предусматривали, что государственный служащий мог нести дисциплинарную ответственность не только за должностные проступки, но и за нарушения начал «добродетели» и «любочестия». Так, за отступления от правил воздержания от «пития и игры, лжи и обманства» чиновников можно было уволить со службы либо лишить чина.

Что касается системы наказаний за должностные проступки, то она включала, наряду с определенно уголовными наказаниями («лишение чести, живота, пожитков», ссылка на галеры), санкции, которые имели явно дисциплинарный характер (отставка или увольнение со службы, отнятие (лишение) чина, штрафы).

Наиболее распространенным видом «дисциплинарного взыскания», называемым в Генеральном регламенте, являлся штраф. Это мог быть штраф «с возвращением причиненного убытка», «тяжкий» штраф без конкретного определения его суммы, и штраф, имевший денежное выражение. Например, глава 21

---

<sup>109</sup> Законодательство Петра I. С. 113.

Регламента устанавливала штраф в размере 50 р. Следует отметить, что в Табели о рангах также упоминается такой вид наказания, как денежный штраф «в 2 месяца жалованья».

О предпосылках разграничения дисциплинарной и уголовной ответственности чиновников свидетельствует и закрепление в Регламенте различного процессуального порядка привлечения к ответственности. Так, глава 26 Генерального регламента предусматривала различный порядок привлечения члена коллегии к ответственности в зависимости от степени вины и тяжести «согрешения»: дела о преступлениях, «которые надлежат телесному наказанию», рассматривались в Юстиц коллегии, денежные же штрафы, налагались своей коллегией<sup>110</sup>. Аналогичная норма установлена и в главе 34 Регламента: «за прочие же вины от нотариуса которые ниже по рассмотрению коллегии наказаны да будут в коллегии, ежели же из сих подлежать будут пытке или публичному наказанию, или казни, те все в Юстиц коллегию отосланы да будут»<sup>111</sup>. Указание на рассмотрение дела в своей коллегии, по всей видимости, вышестоящим лицом, говорит о дисциплинарном характере производства по делам о таких правонарушениях.

Таким образом, законодательство Петра I в части, касавшейся ответственности гражданских служащих, характеризовалось установлением системы санкций, носящих явно дисциплинарный характер (увольнение, лишение чина), формулированием конкретных составов дисциплинарных проступков применительно к отдельным чиновникам. Однако дисциплинарная ответственность еще не была выделена как таковая, нет ее четкого отграничения от уголовной, хотя предпосылки для этого уже имелись.

Последующее развитие законодательства вплоть до 1832 г. вопросу дисциплинарной ответственности гражданских служащих уделяло мало внимания. В основном правовое регулирование носило уголовно-правовой характер. Так, в «Уставе благочестия» Екатерины II от 8 апреля 1782 г. назывались такие составы преступлений, как злоупотребление должностью, упущение должности, неисполнение должности<sup>112</sup>. Законодательство имело своей целью, прежде всего, борьбу с коррупцией и бюрократиз-

---

<sup>110</sup> Законодательство Петра I. С. 112.

<sup>111</sup> Там же. С. 116.

<sup>112</sup> Законодательство Екатерины II : сборник : в 2 т. / под ред. Д. Ю. Арапова. М., 2000. Т. 1.

*§ 4. История формирования и развития института дисциплинарной ответственности...*

мом чиновничества. Это проявилось в принятии указа Екатерины II 11 ноября 1766 г. «О распубликовании во всем Государстве об учиненных наказаниях за взятки и лихоимство»<sup>113</sup>, а также имело свое продолжение в издании во времена правления Александра I и Николая I таких документов, как «О воспрещении приносить подарки Начальникам губерний и другим чиновникам» от 10 марта 1812 г. и «О воспрещении Начальствующим лицам принимать приношения от обществ» от 9 марта 1832 г.<sup>114</sup>

Существенного влияния на развитие института дисциплинарной ответственности гражданских служащих эти акты, имевшие уголовно-правовую направленность, не оказали.

Проблема юридической ответственности чиновников нашла свое решение лишь в самом общем виде в Уставе о службе по определению от Правительства, вошедшем в «Свод законов о службе гражданской» (1832 г.)<sup>115</sup>. Этот весьма значительный по объему нормативный акт устанавливал требования к нравственным и деловым качествам гражданского служащего, его права, обязанности и ответственность. В Уставе отмечалось, что все служащие должны исполнять свои обязанности согласно данной присяге «нелицемерно и добросовестно», «не позволяя себе ни из вражды, ни из свойства или дружбы, а тем более корысти или взяток, ничего противного долгу присяги, честности и возложенного на них служения. Посему леность, нерадение и не прилежность к порученному долгу почтутся наивящим для них стыдом, упущение же должности и нерадение по части блага общего, им вверенного, главнейшим поношением»<sup>116</sup>.

Кроме того, среди качеств, необходимых для российского чиновника, Устав называл «здравый рассудок, добрую волю в отправлении порученного, человеколюбие, верность службе его императорского величества, усердие к общему добру, радение о должности, честность, бескорыстие и воздержание от взяток»<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> Законодательство Екатерины II : сборник : в 2 т. / под ред. Д. Ю. Арапова.

<sup>114</sup> Цит. по: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Ч. 2, кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 248.

<sup>115</sup> Свод законов Российской империи. СПб., 1876. Книга первая. Т. III. С. 145.

<sup>116</sup> Собрание законодательства Российской империи М., 1910. Т. 3, кн. 1. С. 124.

<sup>117</sup> Цит. по: *Архипова Т. Г.* История государственной службы в России XVIII–XX века : учеб. пособие. М., 1999. С. 126.

Положения об ответственности чиновников за различные проступки были разбросаны по всему Своду законов Российской империи, не было проведено четкого разграничения ответственности уголовной и дисциплинарной, ответственности, налагаемой начальством и по суду. Именно поэтому основным нормативным актом, регулировавшим отношения в указанной сфере, стало утвержденное в 1845 г. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных<sup>118</sup>, которое также объединяло нормы об уголовной и дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

Система дисциплинарных взысканий, установленных Уложением, отличалась достаточным разнообразием применяемых санкций, влекущих неблагоприятные последствия для нарушителя личного, имущественного и организационного характера. Так, ст. 67 Уложения называла в качестве особых мер наказания и взыскания за преступления и проступки по службе:

1) исключение из службы (т.е. лишение права вступать снова в какую-либо государственную службу, участвовать в выборах и быть избираемым в должности по назначению дворянства, городов и селений);

2) отрешение от должности (т.е. лишение права в течение трех лет со дня отрешения поступать снова на службу государственную и общественную);

3) вычет из времени службы (на срок до одного года);

4) удаление от должности;

5) перемещение с высшей должности на низшую;

6) выговор, более или менее строгий, с внесением одного в послужной список;

7) вычет из жалованья (не более одной трети годового оклада);

8) выговор, более или менее строгий, без внесения в послужной список;

9) замечание, более или менее строгое<sup>119</sup>.

Первые три вида взысканий могли налагаться только судом, влекли кроме прекращения служебных отношений также и лишение некоторых гражданских прав, поэтому признание их дисциплинарными взысканиями в чистом виде невозможно. По-

<sup>118</sup> Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под ред. О. И. Чистякова. М., 1988. Т. 6: Законодательство первой половины XIX века. С. 173.

<sup>119</sup> Там же. С. 187–188.

*§ 4. История формирования и развития института дисциплинарной ответственности...*

следние же взыскания налагались или непосредственными начальниками нарушителей (вычет из жалованья, выговор и замечание без внесения в послужной список) или руководителями, от которых зависело назначение на должность, занимаемую чиновником (удаление от должности, перемещение с высшей должности на низшую, а также выговор с внесением в послужной список) и поэтому являлись собственно дисциплинарными взысканиями.

Еще одной особенностью регулирования дисциплинарной ответственности гражданских служащих Уложением о наказаниях уголовных и исправительных являлось отсутствие общего понятия дисциплинарного проступка и обилие конкретных составов правонарушений по службе. Законодатель детально описывает в разделе пятом Уложения преступления и проступки по службе государственной и общественной. Составы этих правонарушений объединены в главы, среди которых могут быть названы:

- 1) о неисполнении указов, предписаний и законных по службе требований;
- 2) о превышении власти и противозаконном оной бездействии;
- 3) о противозаконных поступках должностных лиц при хранении и управлении вверяемого им по службе имущества;
- 4) о подлогах по службе;
- 5) о несправедливости;
- 6) о мздоимстве и лихоимстве;
- 7) о нарушении установленных при вступлении в должность и оставлении оной правил;
- 8) о нарушении порядка при определении на службу и к должностям и при увольнении от оных;
- 9) о преступлениях и проступках в сношениях между начальниками и подчиненными;
- 10) о медленности, нерадении и несоблюдении установленного порядка в отправлении должности.

Далее законодатель пошел по пути еще большей конкретизации и в главе 11 раздела 5 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных выделяет отдельные составы преступлений и проступков чиновников по некоторым особым родам службы (при следствии и суде, по делам межевым, чиновников полиции, чиновников крепостных дел и нотариусов, казначеев и пр.).

В общей сложности должностным правонарушениям в Уложении посвящено более 170 статей, многие из которых закреп-

ляли составы именно дисциплинарных проступков. Характерно то, что подобная конкретизация составов правонарушений применительно к отдельным видам службы привела к дублированию отдельных положений Уложения. На этот недостаток указанного акта обращали внимание еще русские дореволюционные юристы. Так, А. Лохвицкий писал: «Эти постановления (главы 11) не заключают в себе ничего замечательного ни в теоретическом, ни в практическом отношениях. Большую часть из них составляют нарушения неважные разных форм, наказуемые дисциплинарными взысканиями; другие составляют общие преступления, изложенные в разных частях Уложения, как-то подлог, вымогательство, обиду, противозаконное лишение свободы, мошенничество. Так, например, 436 статья говорит, что землемеры наказываются за требование подарков, на основании 347 и 348 статей, как за вымогательство, в чем не было сомнений и без этой статьи»<sup>120</sup>.

Кроме того, в качестве еще одного недостатка Уложения о наказаниях уголовных и исправительных, да и всего дореволюционного законодательства об ответственности гражданских служащих, можно назвать отсутствие определенности относительно самого субъекта нарушения, т.е. понятия «государственный служащий» или «должностное лицо». Как указывали еще ученые XIX в., Уложение не имело даже определенного термина и «пользуется наименованиями самыми разнообразными для определения виновников должностных преступлений; число этих наименований достигает нескольких десятков»<sup>121</sup>. Действительно, в Уложении наряду с термином «должностное лицо» (ст. 359) использовались такие, как «чиновник» (ст. 367, 368), «лицо, состоящее на службе государственной или общественной» (ст. 401), «подчиненный» (ст. 427) и даже просто «виновный» (ст. 379) или «кто при отправлении своей должности» (ст. 391) и пр. При этом отсутствовало также и пояснение используемых терминов. Все это порождало множество проблем в правоприменительной практике и вызывало вполне обоснованную критику в юридической литературе.

Особенностью дореволюционного законодательства России об ответственности государственных служащих являлось также су-

<sup>120</sup> Лохвицкий А. Курс русского уголовного права. СПб., 1867. С. 438–439.

<sup>121</sup> Ширяев В. Н. Взятничество и лиходелательство в связи с общим учением о должностных преступлениях. Ярославль, 1916. С. 211.

*§ 4. История формирования и развития института дисциплинарной ответственности...*

ществование института «административной гарантии», согласно которому для предания чиновника суду за должностное преступление или проступок необходимо было получить согласие его начальства. На отрицательные черты и проявления административной гарантии указывалось многими учеными-юристами того времени. Так, профессор И. Т. Тарасов отмечал, что «она несправедлива, потому что действительность закона и справедливость суда обеспечиваются только равенством их для всех, а следовательно, и для лиц, облеченных должностной властью», она «не нужна потому, что начальство преступного чиновника не может и не должно укрывать его, даже во имя своей административной независимости и своих административных интересов; а невинного чиновника сумеет отличить, без постороннего вмешательства сам суд, снабженный для этого всеми средствами человеческого ведения и разумения»<sup>122</sup>.

Критике подвергалось также положение законодательства, согласно которому «чиновников, кои по убеждению начальства неспособны к исправлению возложенных на них должностей, или почему либо неблагонадежны, или сделали вину, известную начальству, но такую, которая не может быть доказана фактами, представляется начальникам, от коих в общем порядке зависит увольнение от должности, сими чиновниками занимаемых, увольнять их по своему усмотрению и без просьбы их». Более того, закон уточнял, что уволенные чиновники не имеют права жаловаться, обращаться ни в суд, ни в Сенат, ни тем более в канцелярию Его Императорского Величества, где их жалобы просто не будут «приниматься к рассмотрению»<sup>123</sup>.

Таким образом, институт административной гарантии, с одной стороны, и возможность увольнения по усмотрению начальства и как следствие абсолютная незащищенность чиновника, с другой стороны, были одними из тех законодательных установлений, которые сыграли крайне негативную роль в формировании профессионального сознания дореволюционного чиновничества.

Итак, правовое регулирование дисциплинарной ответственности гражданских служащих дореволюционной России имело определенные недостатки, в числе которых могут быть названы:

---

<sup>122</sup> Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. М., 1908. Т. 2. С. 258.

<sup>123</sup> См.: Таганцев Н. С. Уголовное право (Общая часть). По изданию 1902 г. М., 2003. Ч. 1. С. 345.

отсутствие законодательного закрепления понятия дисциплинарного проступка, разграничения дисциплинарной и уголовной ответственности, излишняя конкретизация составов дисциплинарных проступков, непроработанность в целом общей части дисциплинарной ответственности.

В отличие от законодательства теория отличалась гораздо большей степенью разработанности общих вопросов дисциплинарной ответственности гражданских служащих. Проблемы ответственности чиновников, в том числе и дисциплинарной, нашли свое отражение в трудах А. И. Елистратова, Н. М. Коркунова, Н. И. Лазаревского, И. Т. Тарасова<sup>124</sup> и др. Исследования выдающихся дореволюционных административистов посвящены выявлению недостатков законодательства, анализу опыта регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих зарубежных государств, содержат предложения по совершенствованию законодательства об ответственности чиновников. Теоретические разработки названных ученых представляют значительный интерес и для современного исследователя проблем дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

Что касается дальнейшего развития законодательства о государственной службе, то его постигли кардинальные изменения в результате отмены всего царского законодательства после октябрьских событий 1917 г. И, прежде всего, декретом ВЦИК и СНК от 11 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»<sup>125</sup> были отменены все соответствующие статьи ранее действовавших законов.

Начиная с 1922 г. действовали Временные правила о работе в госучреждениях и на предприятиях, которые оставляли в стороне прохождение службы, права, обязанности и ответственность служащих. Документом, который определял дисциплинар-

---

<sup>124</sup> См.: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. М., 1917. С. 609–619 ; *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. Отдел четвертый. Обеспечение законности. С. 531–562 ; *Лазаревский Н. И.* Лекции по русскому государственному праву. Административное право. СПб., 1910. Т. 2 ; *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права // Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. Ю. Н. Стариков. С. 233–236.

<sup>125</sup> Об уничтожении сословий и гражданских чинов : декрет ВЦИК и СНК от 11 ноября 1917 г. // Декреты советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 72.



*§ 4. История формирования и развития института дисциплинарной ответственности...*

ную ответственность служащих, был Декрет ВЦИК СНК от 26 апреля 1920 г. «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов исполнительных комитетов и служащих в советских учреждениях»<sup>126</sup>. Принятие этого акта было обусловлено необходимостью «поднятия и укрепления дисциплины в советских учреждениях». Декрет устанавливал правила о наложении на членов исполкомов Советов и служащих советских учреждений за нарушение служебной дисциплины следующих видов дисциплинарных взысканий: выговор, выговор с опубликованием в печати, арест до двух недель, перемещение на низшую должность.

Кроме того, 14 ноября 1919 г. был принят Декрет СНК РСФСР, которым было введено в действие Положение о рабочих товарищеских дисциплинарных судах<sup>127</sup>. Это Положение не содержало определения дисциплинарного проступка и примерного перечня таких проступков. Статья 2 данного нормативного акта лишь указывала, что «дисциплинарные суды утверждаются в целях поднятия и укрепления производственной и тарифной дисциплины для рассмотрения дел о нарушениях всеми работающими в предприятиях и учреждениях общего нормального положения о тарифе, специальных дополнений к нему, правил внутреннего распорядка, а также постановления союзных органов о трудовой и союзной дисциплине». Эти суды создавались при местных отделениях (губернских, уездных и районных) производственных профессиональных союзов всех советских, национализированных, кооперативных и частных предприятий и учреждений. Рабочие товарищеские дисциплинарные суды могли налагать наказания, из которых лишь выговор и перемещение на низшую должность являлись собственно дисциплинарными взысканиями, все остальные меры явно имели уголовно-правовую специфику.

«В целях поднятия трудовой дисциплины и производительности труда до наивысших пределов» было принято во изменение ранее действовавшего новое Положение о дисциплинарных товарищеских судах, утвержденное Декретом СНК РСФСР от 5 апреля 1921 г.<sup>128</sup> Это Положение уже устанавливало примерный перечень проступков, подлежащих ведению дисциплинарных товарищеских судов (например, опоздание на работу, отлуч-

<sup>126</sup> Собр. узак. РСФСР. 1920. № 32. С. 155.

<sup>127</sup> Там же. С. 537.

<sup>128</sup> Собр. узак. РСФСР. 1921. № 23–24. С. 142.

ка с места работы, прогул, отказ от работы, грубое и невнимательное отношение к посетителям), и предусматривало довольно широкий, опять же примерный, перечень взысканий. Таким образом, законодатель предоставлял таким судам развернутый круг полномочий по применению взысканий, как предусмотренных, так и не предусмотренных положениями за проступки, также включенные и не включенные в перечень.

Положения о дисциплинарных товарищеских судах распространяли свое действие в основном на рабочих и служащих, не обладавших государственно-властными полномочиями. Предметом же нашего исследования являются именно государственные служащие, выполняющие государственно-управленческие функции. И здесь следует отметить, что в целом советский период правового регулирования государственной службы характеризуется отношением к государственным служащим также работников государственных и общественных предприятий и учреждений (например, учителей, врачей, директоров магазинов и пр.). Такое расширение категории государственных служащих привело к тому, что государственная служба рассматривалась как обычная работа, условия которой регулировались нормами трудового права. Лишь правовое положение военнослужащих и служащих правоохранительных органов детально регламентировалось нормами специального законодательства.

Таким образом, дисциплинарная ответственность государственных служащих регулировалась Положением о дисциплинарных товарищеских судах 1921 г. и Декретом ВЦИК СНК 1920 г. «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов исполнительных комитетов и служащих в советских учреждениях», а также Декретом СНК РСФСР от 28 августа 1926 г. «О трудовой дисциплине государственных служащих»<sup>129</sup>. Последний документ обязал руководителей государственных органов принимать меры к «установлению твердой служебной дисциплины и повышению производительности труда среди рабочих и служащих» и возложил ответственность за состояние трудовой дисциплины среди служащих на руководителей государственных учреждений. Во исполнение этого положения Народному комиссариату труда РСФСР было поручено выработать и издать примерный для всех государственных учреждений табель взысканий за нарушение трудовой дисциплины. Данный

---

<sup>129</sup> Собр. узак. РСФСР. 1926. № 55. С. 430.

*§ 4. История формирования и развития института дисциплинарной ответственности...*

табель классифицировал проступки на две категории. К первой относились самовольные отлучки во время рабочего дня, преждевременный уход с работы, опоздание на работу и пр. Ко второй – неисполнение законных распоряжений администрации, грубое обращение с посетителями или проявление протекционизма в отношении некоторых посетителей, появление на работе в нетрезвом виде<sup>130</sup>.

Указанные нормативные акты регулировали дисциплинарную ответственность государственных служащих бессистемно, разобщенно, подчас дублируя положения друг друга до тех пор, пока 13 октября 1929 г. не было принято Постановление ЦИК СНК СССР «Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик»<sup>131</sup>, которое действовало вплоть до распада СССР. Однако ситуация не менялась коренным образом, поскольку Основы дисциплинарного законодательства устанавливали дисциплинарную ответственность как государственных служащих в их современном понимании (т.е. служащих государственных органов), так и работников государственных предприятий и учреждений. Фактически Основы объединяли нормы трудового и административного права, что, как уже отмечалось выше, было характерно для правового регулирования советской государственной службы в целом.

Согласно указанному нормативному акту, дисциплинарная ответственность осуществлялась либо в порядке подчиненности, либо в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка. Кроме того, на основании положений этого документа для отдельных категорий работников и для отдельных видов дисциплинарных проступков предусматривалась дисциплинарная ответственность, получившая название в специальной литературе «ответственность по специальным уставам и положениям о дисциплине». Ответственности в порядке подчиненности подлежали служащие по найму должностные лица государственных, кооперативных и общественных учреждений и предприятий, пользовавшиеся правом найма и увольнения; ответственные работники иных категорий в соответствии с установленными перечнями, а также все должностные лица, служащие по выборам. Что касается ответственных работников, то их перечень был установлен в Перечнях № 1 и № 2 Приложения № 1 к Положению о

<sup>130</sup> Собрание законодательства СССР. 1929. № 71. С. 670.

<sup>131</sup> Там же.

порядке рассмотрения трудовых споров<sup>132</sup> и включал помимо работников государственных органов (руководителей управлений и других аналогичных подразделений в министерствах, ведомствах, учреждениях и организациях союзного, республиканского, краевого, областного, городского значения, работников Главного управления государственного таможенного контроля при Совете Министров СССР и пр.) также и работников государственных предприятий и учреждений (заведующих и директоров магазинов, главных инженеров, начальников цехов и их заместителей и пр.). Наряду с этим в перечне упоминались прокуроры, их заместители и помощники, а также следователи, чья дисциплинарная ответственность регламентировалась в то же время специальным Положением о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов Прокуратуры СССР<sup>133</sup>, которое, по сути, исключало прокурорских работников из числа работников, несших дисциплинарную ответственность в порядке подчиненности.

Кроме того, в целях конкретизации и дополнения норм Основ дисциплинарного законодательства, регулировавших дисциплинарную ответственность по подчиненности, в 1932 г. было принято Положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности<sup>134</sup>.

Основы дисциплинарного законодательства в качестве основания дисциплинарной ответственности называли «нарушения обязанностей службы, в частности трудовой дисциплины, не преследуемые в уголовном порядке» (п. 1), а также «поступки, хотя и не являющиеся нарушениями обязанностей службы и трудовой дисциплины, но не совместимые с достоинством и назначением должностных лиц определенных категорий ввиду особого характера выполняемых ими обязанностей» (п. 5). Положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности говорит уже о «служебных упущениях и проступках, в частности нарушениях трудовой дисциплины, не преследуемых в уголовном порядке» (п. 1).

<sup>132</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1974. № 22. С. 325.

<sup>133</sup> Положение о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов Прокуратуры СССР : утв. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 февраля 1964 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 10. С. 123.

<sup>134</sup> Положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности : утв. Постановлением ВЦИК СНК от 20 марта 1932 г. // СУ РСФСР. 1932. № 32. С. 152.

*§ 4. История формирования и развития института дисциплинарной ответственности...*

Дисциплинарными взысканиями, налагаемыми в порядке подчиненности, являлись в соответствии с указанными актами: замечание, выговор, смещение на низшую должность на срок не свыше одного года и увольнение от должности (отозвание выборных должностных лиц по постановлениям органов, которыми они избраны).

Достаточное внимание Основы и Положение уделяли дисциплинарному производству. Так, четко определялся субъект дисциплинарной власти — лицо или орган, от которых зависело назначение данного должностного лица на должность, либо лица и органы вышестоящие, по линии подчиненности в отношении указанных лиц и органов. Закреплены были даже отдельные гарантии прав служащих, среди которых могут быть названы обязанность истребования объяснения лица, привлекаемого к ответственности, а также установление сроков применения дисциплинарного взыскания (месячного со дня обнаружения проступка и шестимесячного со дня его совершения).

Что касается основной массы служащих государственных органов, предприятий и учреждений, то они подлежали дисциплинарной ответственности в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка наравне с рабочими по Типовым правилам внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих государственных, кооперативных и общественных предприятий и учреждений<sup>135</sup>, утвержденным в 1962 г. и пересмотренным в 1984 г. Типовые правила 1962 г. в качестве основания применения дисциплинарного взыскания называли нарушение трудовой дисциплины, не определяя понятия дисциплинарного проступка. В Типовых правилах 1984 г. понятие «нарушение трудовой дисциплины» трактуется как неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей. В качестве конкретных составов дисциплинарных проступков упоминались: прогул (неявка на работу без уважительной причины в течение всего рабочего дня), отсутствие на работе без уважительной причины более трех часов в течение рабочего дня, появление на работе в нетрезвом состоянии. Совершение этих дисциплинарных проступков влекло

---

<sup>135</sup> Типовые правила внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих предприятий, учреждений, организаций : утв. Постановлением Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам по согласованию с ВЦСПС от 20 июля 1984 г. № 213 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1985. № 1.

применение наиболее серьезных дисциплинарных санкций. Типовые правила, в отличие от Основ дисциплинарного законодательства, не предусматривали возможности привлечения к ответственности за аморальные и порочащие поступки.

Система дисциплинарных взысканий, предусмотренная Типовыми правилами внутреннего трудового распорядка, отличалась большим разнообразием, чем закрепленная в Основах дисциплинарного законодательства. В качестве дисциплинарных санкций назывались: замечание (постановка на вид), выговор, строгий выговор, перевод на нижеоплачиваемую работу на срок до трех месяцев или смещение на низшую должность на тот же срок, снижение размера единовременного вознаграждения за выслугу лет (за стаж работы по специальности на данном предприятии) или лишение права на получение процентной надбавки за выслугу лет на срок до трех месяцев.

Особенность дисциплинарного производства по применению дисциплинарной ответственности по правилам внутреннего трудового распорядка состояла в возможности передачи вопроса о нарушении трудовой дисциплины на рассмотрение трудового коллектива, товарищеского суда или общественной организации.

Наряду с ответственностью в порядке подчиненности и по правилам внутреннего трудового распорядка значительная часть служащих в СССР несла дисциплинарную ответственность в соответствии со специальными уставами и положениями о дисциплине (уставы о дисциплине работников железнодорожного транспорта СССР, связи СССР, гражданской авиации, флота, рыбной промышленности СССР, морского, речного транспорта СССР, системы Госгортехнадзора, Таможенного контроля СССР и др.).

Для дисциплинарной ответственности по уставам и положениям о дисциплине было характерно более широкое понимание основания применения мер этой ответственности. Так, дисциплинарные взыскания могли быть применены за проступки, совершенные не при исполнении служебных обязанностей и не являвшиеся невыполнением служебных функций (например, нарушение правил поведения на определенной территории в нерабочее время), а также за проступки, порочащие честь и достоинство отдельных категорий работников и не совместимые с их статусом.

Выделение трех видов дисциплинарной ответственности (по подчиненности, по правилам внутреннего трудового распоряд-

*§ 4. История формирования и развития института дисциплинарной ответственности...*

ка и по уставам и положениям о дисциплине) нашло также свое закрепление в принятом в 1971 г. Кодексе законов о труде РСФСР<sup>136</sup> с последующими изменениями и дополнениями. Этот нормативный акт распространял свое действие на всех рабочих и служащих и предусматривал, что за нарушение трудовой дисциплины администрация предприятия, учреждения, организации применяет следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, перевод на нижеоплачиваемую работу на срок до трех месяцев или смещение на низшую должность на тот же срок, а также увольнение. Кодекс устанавливал также определенные правила применения, обжалования и снятия дисциплинарных взысканий. Негативной чертой закрепления института дисциплинарной ответственности этим Законом являлась невозможность обжалования служащим дисциплинарного взыскания в суд.

Таким образом, правовое регулирование государственной гражданской службы, в том числе и дисциплинарной ответственности служащих в советское время, осуществлялось в рамках трудового права. То, что в дореволюционной России относилось к гражданской службе, которую несло профессиональное чиновничество, после 1917 г. стало считаться просто работой, выполняемой государственными служащими, к которым относились многие категории «трудящихся». Это было обусловлено тем, что «классики марксизма-ленинизма были убеждены, что господствующий класс (господа) управляет и руководит с помощью родственного ему по духу чиновного аппарата, т.е. вышедшего из слоев социальной элиты. В качестве прогноза они полагали, что в будущем коммунистическом обществе вообще не потребуются чиновники (государственные служащие), так как тогда будет господствовать самоуправление трудящихся, а следовательно, государственное управление будет излишним»<sup>137</sup>. Эти идеи привели к тому, что советская государственная служба не получила полноценного законодательного оформления, не стала основой для создания профессио-

<sup>136</sup> Кодекс законов о труде РСФСР от 9 декабря 1971 (в ред. от 10 июля 2001 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007 ; 1982. № 47. Ст. 1007 ; Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 41. Ст. 2245 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3504 ; 1999. № 18. Ст. 2210 ; 2001. № 29. Ст. 2945 (далее — КЗОТ РСФСР).

<sup>137</sup> *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Ч. 2, кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 256.

нального чиновничества и предполагала включение правового регулирования этого института в отрасль трудового права.

И если вопросам дисциплинарной ответственности служащих в законодательстве не уделялось много внимания, то эти проблемы получили глубокую теоретическую разработку в советской научной юридической литературе. При этом исследования дисциплинарной ответственности государственных служащих велись как представителями науки административного права, так и специалистами в области трудового права. Так, вопросы дисциплинарной ответственности служащих занимают значительное место в трудах Ю. С. Адушкина, В. М. Манохина, Д. А. Гавриленко, А. И. Щербака, А. А. Абрамовой, Н. Т. Михайленко, Н. В. Плюхина, А. В. Пятакова, В. Н. Скобелкина, Л. А. Сыроватской<sup>138</sup> и многих других ученых. Представляется, что теоретические размышления и научные выводы названных исследователей, касающиеся сущности дисциплинарной ответственности, разграничения дисциплинарной, уголовной и административной ответственности и других вопросов теории дисциплинарной ответственности, не потеряли своей актуальности и в настоящее время.

Подводя итог рассмотрению исторического аспекта дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, можно отметить, что в целом, на протяжении всей истории развития государственной службы, ее правовое регулирование было направлено на повышение дисциплины в системе государственного аппарата и борьбу с традиционными негативными явлениями в данной сфере. Такие недостатки государственной службы, как полная зависимость чиновника от начальства, коррупция, протекционизм, местничество, использование «свя-

---

<sup>138</sup> См.: Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР ; Манохин В. М. Советская государственная служба ; Гавриленко Д. А. Дисциплина в советском государственном аппарате и организационно-правовые средства ее обеспечения. Минск, 1979 ; Щербак А. И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления ; Абрамова А. А. Дисциплина труда в СССР. М., 1969 ; Михайленко Н. Т. Правовые проблемы дисциплины труда в СССР: теоретические аспекты. Фрунзе, 1972 ; Плюхин Н. В. Дисциплинарная ответственность рабочих и служащих. М., 1978 ; Пятаков А. В. Укрепление трудовой дисциплины. М., 1979 ; Скобелкин В. Н. Дисциплинарная и материальная ответственность рабочих и служащих. Воронеж, 1990 ; Сыроватская Л. А. Ответственность за нарушение трудового законодательства.



*§ 5. Административная реформа в Российской Федерации и основные направления...*

зей», оказание услуг и подарков, сопутствовали бюрократии во все времена с момента ее зарождения в царской России, на всем советском периоде ее развития и которых не удалось избежать и современному чиновничеству. Борьба за укрепление дисциплины в аппарате государственного управления, нацеленная на повышение персональной ответственности чиновников, характерная и для дооктябрьской, и для советской гражданской службы, нашла свое отражение и в идеях реформирования государственной службы, которое было начато в начале 90-х гг. прошлого столетия и продолжается до сих пор.

**§ 5. АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОСНОВНЫЕ  
НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ДИСЦИПЛИНАРНОГО СЛУЖЕБНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

К началу 90-х гг. XX в. сложились предпосылки для реформирования института государственной службы – «распад СССР, уход с политической арены КПСС вместе с ее аппаратом управления, кризисное состояние всех ветвей власти, противостояние законодательной и исполнительной властей с одновременным политическим размежеванием государственных служащих»<sup>139</sup>. Более того, как отмечалось в научной литературе постперестроечного времени, «в Российской Федерации ... речь идет не просто о реформировании, корректировании или усовершенствовании государственной службы, а фактически о построении заново всей ее системы с необходимыми элементами и взаимосвязями»<sup>140</sup>.

Начало реформированию (или созданию) государственной службы в Российской Федерации было положено утверждением Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. Положения о федеральной государственной службе<sup>141</sup>. Наряду с обнародованием Положения в периодической печати были опубли-

<sup>139</sup> Бельский К. С. О концепции реформы государственной службы в России // Гос. и право. 1994. № 4. С. 24.

<sup>140</sup> Атаманчук Г. В. Государственная служба как сфера управления // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 4. С. 16.

<sup>141</sup> Положение о федеральной государственной службе : указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 (в ред. от 9 августа 1995 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 76.

ликованы тезисы концепции реформы государственной службы в России<sup>142</sup>, которые определили несколько этапов этой реформы.

Что касается правового регулирования дисциплинарной ответственности, то в качестве положительного момента следует отметить закрепление в Положении в качестве одного из принципов организации и действия государственной службы принцип ответственности федеральных государственных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Пункт 12 Положения о федеральной государственной службе установил, что за неисполнение и ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей, превышение должностных полномочий, а равно за несоблюдение ограничений, связанных с государственной службой, на государственного служащего могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в должности, увольнение с государственной службы. При этом было оговорено, что порядок проведения служебных расследований, применения и обжалования дисциплинарных взысканий определяется актами законодательства Российской Федерации.

Таким актом должен был стать Федеральный закон об основах государственной службы Российской Федерации, принятие которого ознаменовало очередной этап реформирования государственной службы России. Несмотря на то, что ученые возлагали большие надежды на позитивное реформирование и развитие государственной службы этим Законом, в юридической литературе отмечалось, что Федеральный закон об основах государственной службы явился «документом весьма путанным, противоречивым и низкого юридического качества. Его применение потребовало, как признали сами законодотворцы, издания еще более 30 различных крупных нормативных актов. Данный Закон не внес ничего принципиально нового в повышение качественного уровня деятельности государственного аппарата, в формирование аппарата нового типа, способного работать в современных и будущих политических и экономических условиях. По существу до 90 % его норм практически повседневно не работают в силу их надуманности, нечеткости и противоречи-

---

<sup>142</sup> Реформирование государственной службы Российской Федерации : тезисы концепции // Рос. газета. 1993. 23 дек.

ности»<sup>143</sup>. Кроме того, указывалось, что «разработчиками не были учтены другие, логически необходимые для выбранной ими системы и модели государственной службы фундаментальные положения публичной службы в странах Запада»<sup>144</sup>. Применительно к дисциплинарной ответственности высказывалось мнение, что «служебное дисциплинарное законодательство по настоящее время не только не реформировано: его вообще трудно назвать созданным»<sup>145</sup>.

Анализ действовавшего на тот момент законодательства о государственной службе показывает, что имела место явно недостаточная регламентация дисциплинарного производства на государственной гражданской службе. Так, основная масса государственных гражданских служащих (в то время еще не получивших такого названия) подпадала под действие правил дисциплинарной ответственности, определенных Федеральным законом об основах государственной службы, по справедливому замечанию Ю. С. Адушкина, «правил весьма недостаточных с точки зрения их системности и полноты, превентивного и карательного значения предусматриваемых видов дисциплинарных санкций и самого существа материально-правовых и процессуальных подходов к правовому регулированию одного из видов юридической ответственности»<sup>146</sup>.

Дисциплинарные отношения частично были урегулированы нормами законодательства о труде, содержащимися в главе IX КЗОТ РСФСР, которые были общими и для государственных служащих и для наемных работников. Также необходимо отметить предпринимавшиеся попытки урегулировать дисциплинарную ответственность отдельных должностных лиц в системе государственной службы, например, Указом Президента РФ «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности глав администраций» от 7 августа 1992 г. № 828<sup>147</sup>.

<sup>143</sup> Розенбаум Ю. А. Государственная служба как фактор укрепления целостности Российского федеративного государства // Гос. и право. 1999. № 4. С. 53.

<sup>144</sup> Стариков Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 2, кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 390.

<sup>145</sup> Адушкин Ю. С. Проблемы реформирования законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих. С. 392.

<sup>146</sup> Там же. С. 393.

<sup>147</sup> Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности глав администраций : указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 828 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 7. Ст. 385.

Не принимая во внимание то обстоятельство, что Федеральный закон об основах государственной службы призван был заложить фундамент, в том числе и дисциплинарного служебного законодательства, законодатель подошел к вопросу регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих самым общим образом. Так, указанный нормативный акт лишь дал понятие должностного проступка как основания дисциплинарной ответственности, установил перечень дисциплинарных взысканий, включающий замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии и увольнение. Что касается дисциплинарного производства, то Закон определил субъектов дисциплинарной власти (ими являлись органы и руководители, имеющие право назначать государственного служащего на государственную должность государственной службы), предусмотрел положение об отстранении привлекаемого к ответственности служащего от исполнения должностных обязанностей и при этом, не касаясь самой процедуры применения дисциплинарных взысканий, содержал бланкетную норму о том, что порядок их применения и обжалования должен устанавливаться федеральным законом. Несмотря на то, что в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране»<sup>148</sup> также предлагалось ввести институт дисциплинарного разбирательства, эта законодательная и президентская установка так и не была реализована, а соответствующий правовой акт так и не был принят. Зато предпринимались попытки урегулировать дисциплинарные отношения государственных служащих на подзаконном уровне рядом президентских, правительственных и ведомственных актов, отдельные положения которых зачастую противоречили федеральному закону. Так, вышли за рамки исчерпывающего перечня дисциплинарных взысканий, установленного Законом, некоторые виды дисциплинарных санкций, предусмотренные Указом Президента РФ от 6 июня 1996 г. № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы»<sup>149</sup> (понижение в должности, лишение квалификационного разряда или классного чина).

<sup>148</sup> Рос. газета. 1997. 7 марта.

<sup>149</sup> О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы : указ Президента РФ от 6 июля 1996 г. № 810// Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 19. Ст. 2264.

§ 5. Административная реформа в Российской Федерации и основные направления...

Ведомственные нормативные акты также зачастую содержали дисциплинарные предписания весьма сомнительного характера с точки зрения их соответствия федеральному законодательству.

И наконец региональное регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих выходило подчас за рамки предоставленных субъектам РФ полномочий. Так, законодательство и даже подзаконные нормативные акты некоторых субъектов РФ, фактически вопреки требованиям федерального закона, корректировали базовое понятие должностного проступка, данное в Федеральном законе об основах государственной службы, содержали не предусмотренные Законом виды дисциплинарных взысканий<sup>150</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что к началу XXI в. в России не было сформировано полноценного дисциплинарного законодательства, как, впрочем, и становления института государственной службы в полной мере еще не произошло. Специальный закон о дисциплинарной ответственности государственных служащих так и не был принят, о необходимости его разработки упоминалось лишь в научной литературе<sup>151</sup>. Такое положение в условиях фактической неурегулированности вопросов ответственности чиновников не могло не препятствовать развитию и укреплению государственности, проведению намеченных реформ, борьбе с коррупцией и другими негативными явлениями в этой сфере. Все это вызвало к жизни очередной этап реформирования государственной службы, которое уже к кон-

---

<sup>150</sup> См., например: О государственной службе Кемеровской области: закон Кемеровской области от 13 февраля 1998 г. № 6-ОЗ// Кузбасс. 1998. 18 апр. ; О государственной службе Курганской области : закон Курганской области от 11 июня 1996 г. № 19 // Вестник Курганской областной Думы. 1996. № 14 ; О мерах по укреплению государственной и муниципальной службы : указ Президента Республики Бурятия от 24 сентября 1996 г. № 339 // Бурятия. 1996. 4 авг. ; О мерах по укреплению дисциплины в системе органов исполнительной власти : постановление губернатора Сахалинской области от 27 июля 1996 г. № 350 // Губернские новости. 1996. 10 авг.

<sup>151</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Ч. 2, кн. 1 : Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 493–494 ; *Козбаненко В. А.* Правовой статус государственных гражданских служащих : структура и содержание : монография. С. 136 ; *Гришковой А. А.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих. С. 72 ; *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник для подготовки гос. служащих. С. 225 ; *Адушкин Ю. С.* Проблемы реформирования законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих. С. 397.

цу 90-х гг. стало рассматриваться как составная часть полномасштабной административной реформы.

Проблемам административной реформы и реформы государственной службы уделяется значительное внимание в современной юридической литературе<sup>152</sup>. Однако отдельными исследователями отмечается, что многие ученые-юристы, и в первую очередь административисты, говоря об административной реформе, имеют в виду, прежде всего, реформу государственной службы<sup>153</sup>. Безусловно, административная реформа не исчерпывается лишь реформой государственной службы, но последняя, по нашему мнению, является приоритетным направлением проводимой в нашей стране многоаспектной модернизации всего государственного строительства. Поэтому совершенно справедливо замечание И. Барцица, согласно которому систему государственной службы «куда труднее изменить, нежели по-новому пересчитать количество министерств и ведомств, перераспределить между ними тот или иной набор функций»<sup>154</sup>. И, действительно, если другие направления административной реформы представляются вполне осуществимыми в конкретный период времени, то радикально изменить сущность российского чиновничества, его установки, ориентацию с личного на общегосударственный интерес и даже его сознание – процесс более сложный, длительный и, по большому счету, наиболее важный. Поэтому основной упор должен быть сделан именно на реформирование государственной службы.

<sup>152</sup> См. например: *Бачило И. Л.* О некоторых аспектах административной реформы в России и задачах административного права // *Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития* : материалы науч. конф. С. 32–40 ; *Тихомиров Ю. А.* Об административной реформе в России // *Исполнительная власть: организация и взаимодействие*. М., 2000. С. 8–23 ; *Старулов Ю. Н.* Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования // *Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы*. М., 2004. С. 36–59 ; *Липатов Э. Г.* Административная реформа как средство повышения качества правовой жизни // *Актуальные проблемы российской правовой жизни* : материалы «круглого стола». С. 37–41.

<sup>153</sup> См.: *Никифоров М. В.* Административная реформа : концепции и основные направления // *Исполнительная власть и административная реформа в России* : сборник науч. тр. молодых ученых, аспирантов и соискателей. С. 315.

<sup>154</sup> *Барциц И. Н.* О перспективах научных исследований государственной службы Российской Федерации // *Государственная служба*. 2007. № 3. С. 58.

*§ 5. Административная реформа в Российской Федерации и основные направления...*

Кроме того, контекст настоящего исследования предполагает рассмотрение, прежде всего, вопроса о реформировании государственной службы в России. Однако это не означает, что такие стороны административной реформы, как развитие административного законодательства, административные процедуры, административная юстиция и некоторые другие, останутся вне анализа хода и направлений реформирования, опосредованно они, конечно, будут затронуты.

Итак, реформа государственной службы признается нами одним из главных аспектов проведения административной реформы. Это подтверждается тем, что на протяжении нескольких лет она является частью официальной политики и находит свое отражение в ежегодных посланиях Президента России Федеральному Собранию.

Впервые свое оформление реформа государственной службы получила в Концепции реформирования государственной службы, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г., в которой было, наконец, констатировано, что в России отсутствует целостная и комплексная система правового обеспечения государственной службы на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации. Концепция на основе анализа существующих проблем современного состояния государственной службы Российской Федерации определила цели, задачи и этапы реформирования государственной службы. В развитие заложенных в концепции идей и в целях повышения эффективности государственной службы Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 была утверждена Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»<sup>155</sup>, действие которой было продлено на 2006–2007 годы Указом Президента от 12 декабря 2005 г. № 1437<sup>156</sup>. Эта программа установила главные направления реформирования государственной службы Российской Федерации и комплекс мероприятий, направленных на совершенствование правовых, орга-

---

<sup>155</sup> О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» : указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 47. Ст. 4664.

<sup>156</sup> О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» на 2006–2007 годы : указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 51. Ст. 5514.

низационных, финансовых, кадровых и методических основ государственной службы.

Результатом проводимой в стране административной реформы явилось принятие в 2003 г. Федерального закона о системе государственной службы Российской Федерации. Принятый в 2004 г. Федеральный закон о государственной гражданской службе Российской Федерации стал очередным шагом в реформировании государственной службы<sup>157</sup>. В указанных нормативных актах была предпринята попытка заложить фундамент построения и функционирования системы государственной службы России, а также формирования базовых норм, регулирующих государственную гражданскую службу Российской Федерации.

Несколько лет практики применения указанных законов уже позволили дать оценку в научной литературе данных нормативных актов. При этом традиционная критика действующего законодательства<sup>158</sup> сочетается с признанием того, что принятие законов о государственной службе создало «в целом, твердые правовые основы построения и практической деятельности самой двигательной силы в государственном механизме»<sup>159</sup>.

Как же затронуло реформирование государственной службы институт дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих? Здесь следует отметить, что, несмотря на то, что в качестве основной идеи, заложенной в Концепцию реформирования государственной службы, была провозглашена идея ответственности государственных служащих за принимаемые решения, в законодательстве она не получила должного разви-

<sup>157</sup> См.: «Трудовой кодекс» для чиновника. Помощник Президента Виктор Иванов прокомментировал новый закон о государственной гражданской службе // Рос. газета. 2004. 31 июля.

<sup>158</sup> См., например: *Старилов Ю. Н.* Что происходит с институтом российской государственной службы? С. 11–25 ; ГОСТ службы : Государственные чиновники теперь будут жить и работать по закону // Рос. газета. 2004. 29 июля.

<sup>159</sup> *Манохин В. М.* О реформировании государственно-служебного законодательства. С. 64–74. См. также: *Ершова Е. С.* Реформа государственной службы как условие совершенствования государственного управления // Государственная и муниципальная служба: от качества подготовки – к качеству управления. Саратов, 2007. С. 113–118 ; *Барциц И. А.* О перспективах научных исследований государственной службы Российской Федерации. С. 57–66 ; *Савченко С. Д.* О некоторых проблемах развития государственной службы на современном этапе // Государственная и муниципальная служба: от качества подготовки – к качеству управления. С. 3–8.



тия. Дисциплинарные отношения по-прежнему недостаточно урегулированы законодательством и подзаконными актами, хотя Федеральной программой реформирования и предполагалось создание полноценной комплексной нормативной основы регулирования государственной службы.

На данном этапе проводимой в России административной реформы представляется необходимым определить основные проблемы правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих и сформулировать основные направления совершенствования дисциплинарного служебного законодательства. По нашему мнению, они должны найти свое отражение в Федеральной программе реформирования государственной службы Российской Федерации на 2008–2013 гг.

Для формирования действительно эффективного института государственной службы необходимо создание полноценного дисциплинарного служебного законодательства.

Во-первых, как уже было сказано выше, для этого целесообразно было бы создать конституционную основу ответственности государственных служащих. В связи с этим, на наш взгляд, следует согласиться с высказанным в литературе предложением дополнить Конституцию РФ главой, закрепляющей правовой институт ответственности государства, его органов и служащих<sup>160</sup>.

Во-вторых, предлагается дополнить ст. 4 Федерального закона о гражданской службе указанием на принцип ответственности государственных гражданских служащих за ненадлежащее выполнение своих должностных обязанностей, что создаст необходимые предпосылки для более ответственного отношения чиновников к осуществлению своей служебной деятельности, а также будет способствовать формированию максимально эффективного законодательства о дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

В-третьих, представляется целесообразным избавить Федеральный закон о гражданской службе от явно лишнего положения, предусматривающего возможность регулирования вопросов ответственности гражданского служащего служебным контрак-

---

<sup>160</sup> См.: *Самсонов В. Н.* Совершенствование ответственности государства, его органов и служащих. С. 46 ; *Волкова В. В.* Эффективность правового регулирования ответственности государственных служащих. С. 168.

том. При этом особое внимание должно быть уделено составлению должностных регламентов гражданских служащих, которые в числе прочего должны закреплять конкретные должностные обязанности каждого отдельного служащего, неисполнение которых влечет определенные меры дисциплинарной ответственности.

Согласно Концепции реформирования системы государственной службы должностной (служебный) регламент государственного служащего призван повысить эффективность исполнения государственным служащим должностных (служебных) обязанностей, обеспечить его права, определить ответственность за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных (служебных) обязанностей, а также способствовать де бюрократизации государственного аппарата, предотвращению злоупотреблений и коррупции. И, действительно, лишь детализация дисциплинарной ответственности каждого гражданского служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение его конкретных должностных обязанностей в должностном регламенте может потенциально изменить сложившуюся на данный момент ситуацию, когда субъект дисциплинарной власти в большинстве случаев должен руководствоваться общим определением дисциплинарного проступка и собственным административным усмотрением.

Как известно, должностной регламент является составной частью административного регламента государственного органа. Административным же регламентам в ходе проводимой в России административной реформы отводится преобладающая роль в регулировании отношений на гражданской службе.

Внедрение административных и должностных регламентов призвано способствовать достижению качественного уровня исполнения государственными служащими должностных обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг, ответственному отношению чиновников к своей деятельности, повышению их персональной ответственности за результаты этой деятельности и принимаемые решения.

Такая установка Программы реформирования государственной службы получила свое развитие и содержательное наполнение в практике деятельности государственных органов. Так, во исполнение данного положения Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 был утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных

регламентов предоставления государственных услуг<sup>161</sup>. По заданию Правительства РФ Минэкономразвития России были разработаны «Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»<sup>162</sup>.

В соответствии с указанными документами федеральными органами исполнительной власти разрабатываются административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг<sup>163</sup>. Однако следует отме-

<sup>161</sup> О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47. Ст. 4933.

<sup>162</sup> Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : письмо Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 16 февраля 2006 г. № 1883-АШ/Д05. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>163</sup> См., например: Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 14 сентября 2006 г. № 293 // Рос. газета. 2006. 22 сент. ; Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей : приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 26 декабря 2006 г. № 383 г. // Рос. газета. 2007. 25 янв. ; Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по обеспечению в соответствии с законодательством Российской Федерации установленного порядка деятельности судов : приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 27 декабря 2006 г. № 384 // Там же ; Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по труду и занятости Российской Федерации по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников : приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 3 июля 2006 г. № 513 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 39 ; Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов : приказ Федеральной таможенной службы Российской Федерации от 24 мая 2006 г. № 469 // Рос. газета. 2006. 11 окт. ; Об утверждении административного регламента предоставления Федеральным агентством кадастра объектов

титель, что эти акты ответственности государственных служащих уделяют совсем мало внимания (устанавливается лишь, что персональная ответственность закрепляется в должностных регламентах в соответствии с требованиями законодательства). Кроме того, речь в названных нормативных актах идет не об ответственности государственного гражданского служащего, а об ответственности «сотрудника», «должностного лица», «специалиста» и просто «виновного лица».

Таким образом, одним из направлений совершенствования законодательства, устанавливающего дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих, должна стать полноценная разработка их должностных регламентов на основе административных регламентов государственных органов, в которых осуществляется гражданская служба. При этом должна быть четко отграничена ответственность государственных гражданских служащих от работников государственных органов.

В-четвертых, несмотря на то, что и в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации от 15 августа 2001 г. и в законодательстве весьма прочно укрепилась идея субсидиарности, на основе которой трудовое законодательство используется по отношению к законодательству о государственной службе, представляется, что дальнейший ход административной реформы позволит отойти от этого положения. Реформирование должно быть направлено на создание

---

недвижимости государственной услуги «Предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра»: приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации (Минэкономразвития России) от 13 июля 2006 г. № 186г. // Рос. газета. 2006. 20 сент. ; Об утверждении Административного регламента исполнения территориальными органами Федеральной регистрационной службы государственной функции по ведению реестра адвокатов субъекта РФ и выдаче адвокатам удостоверений : приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 5 февраля 2008 г. № 20 // Рос. газета. 2008. 25 апр. ; Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации : приказ Федеральной миграционной службы Российской Федерации от 19 марта 2008 г. № 64 // Рос. газета. 2008. 16 апр. ; Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан : приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 16 июня 2008 г. № 281н. // Рос. газета. 2008. 11 июля.

*§ 5. Административная реформа в Российской Федерации и основные направления...*

полноценного служебного законодательства, частью которого станет дисциплинарное законодательство.

В-пятых, сужение сферы административного усмотрения в области применения дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих должно стать определяющим в развитии дисциплинарного служебного законодательства. Как отмечается в литературе, «борьба с административным усмотрением — одна из целей и одновременно одно из направлений административной реформы»<sup>164</sup>.

Преобразования в сфере правового регулирования дисциплинарной ответственности в ходе проводимой административной реформы в России не затронули пока проблемы незаконного административного усмотрения.

На необходимость снижения различными материально-правовыми и процессуальными способами фактора административного усмотрения во всем дисциплинарном процессе, и прежде всего в вопросах возбуждения дисциплинарного производства, проведения служебной проверки и рассмотрения дисциплинарного дела, указывают многие исследователи проблем дисциплинарной ответственности государственных служащих<sup>165</sup>.

Подробное обоснование предложения о сужении сферы административного усмотрения субъекта дисциплинарной власти уже приводилось выше (параграф 3 главы 1 монографии), поэтому здесь ограничимся лишь констатацией необходимости применения мер по созданию правовой основы дисциплинарного производства, которое могло бы обеспечить минимизацию негативных последствий произвольного усмотрения.

В-шестых, административная реформа должна найти свое выражение, в том числе, и в принятии Федерального закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации, который должен явить собой систематизированный нормативный акт и создать полноценную материально-правовую и процессуально-правовую основу изуча-

---

<sup>164</sup> *Старилов Ю. Н.* Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал рос. права. 2005. № 4. С. 38.

<sup>165</sup> См.: *Добробаба М. Б.* Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности. С. 15–18 ; *Адушкин Ю. С.* Проблемы реформирования законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих. С. 392–399.

емого института (подробнее об этом см. в следующей главе монографии).

В-седьмых, создание дисциплинарного служебного законодательства должно будет затронуть такую проблему регулирования отношений в этой сфере, как фактическая неурегулированность вопросов дисциплинарной ответственности лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов РФ. Как известно, Федеральный закон о гражданской службе регламентирует лишь дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих, а это, очевидно, лишь низшее звено в системе лиц, ответственных за исполнение законов и реализацию полномочий государственных органов. Поэтому закрепление новых форм и особых механизмов дисциплинарной ответственности лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов РФ представляется одной из важнейших задач административной реформы<sup>166</sup>.

В-восьмых, целым направлением административной реформы является развитие административной юстиции. Применительно к институту дисциплинарной ответственности это должно выразиться в создании системы административных судов с отнесением дисциплинарных споров государственных гражданских служащих к подсудности таких судов.

В-девятых, дисциплинарное законодательство должно быть также ориентировано на один из ведущих аспектов государственной деятельности – борьбу с коррупцией. Усиление антикоррупционной направленности законодательства о дисциплинарной ответственности гражданских служащих должно получить свое выражение в детализации и уточнении предусмотренной Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>167</sup> ответственности за совершение коррупционных правонарушений, создании реально действующего механизма привлечения чиновников к дисциплинарной ответственности в качестве средства предупреждения и пресечения корруп-

---

<sup>166</sup> В рамках данной работы мы лишь контурно обрисовали указанное направление совершенствования административного законодательства, поскольку затронутый вопрос в силу его широты может представлять собой тему отдельного исследования.

<sup>167</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

*§ 5. Административная реформа в Российской Федерации и основные направления...*

ции в системе государственной службы, и, прежде всего, совершенствовании дисциплинарного производства.

Таковы основные направления совершенствования законодательства, устанавливающего дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Реализация их содержания в процессе проводимой в России административной реформы существенно повысит эффективность института государственной службы, позволит реально усилить ответственность чиновников, укрепить основы защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина и ликвидировать негативные проявления деятельности служащих органов публичной власти.

Следует иметь в виду, что «процесс коренного изменения системы административно-правового регулирования – очень длительный и зависит, главным образом, от степени развития соответствующего административного законодательства, наличия полезных правовых доктрин, правовой культуры, темпов и потребностей экономического развития страны, направлений и темпов политико-правового строительства, эффективности и качества публичного управления»<sup>168</sup>. Поэтому создание дисциплинарного служебного законодательства в ходе административной реформы можно осуществлять лишь с учетом исторического развития этого института в дореволюционной, затем советской России, а также уже имеющегося современного опыта.

---

<sup>168</sup> *Стариков Ю. Н.* Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве. С. 40.

## **ГЛАВА 2. ПРИМЕНЕНИЕ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **§ 1. ДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПРОСТУПОК КАК ОСНОВАНИЕ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

Аксиоматично, что основанием наступления дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих является совершение дисциплинарного проступка, под которым Федеральный закон о государственной гражданской службе понимает неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей.

Следует отметить, что в ранее действовавшем Федеральном законе об основах государственной службы в качестве основания дисциплинарной ответственности был назван не дисциплинарный, а должностной проступок. Отдельные исследователи указывают на принципиальные различия между названными терминами и на обоснованность замены понятия «должностной проступок» на категорию «дисциплинарный проступок». Так, существует точка зрения, согласно которой понятие «должностной проступок» отличается от понятия «дисциплинарный проступок», так как в первом случае ответственность наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим обязанностей по должности, а во втором — за то, что нарушена служебная дисциплина. А поскольку служебная дисциплина — это обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и долж-



§ 1. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности...

ностного регламента, то дисциплинарный проступок предстает более широким понятием, включающим в себя не только невыполнение гражданским служащим должностных обязанностей, но и несоблюдение служебного распорядка<sup>1</sup>.

Однако заметим, что, приводя указанный критерий различия двух терминов, Е. В. Климкина забывает, что одной из обязанностей гражданского служащего является соблюдение служебного распорядка. Следовательно, и должностной и дисциплинарный проступки представляют собой неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим обязанностей по должности. Таким образом, следуя логике рассуждений данного автора, не представляется возможным четко разграничить дисциплинарный и должностной проступки.

Более правильной выглядит точка зрения А. А. Гришкова, который отмечает, что должностной проступок — это «такой проступок, который совершен государственным служащим исключительно при исполнении им служебных полномочий и во исполнение им этих полномочий. Предполагается, что все такого рода деяния должны совершаться исключительно в служебное время. Напротив, если речь идет о совершении дисциплинарного проступка, то государственный служащий подвергается ответственности за деяния, которые им совершены как собственно при исполнении должностных полномочий, так и вне их исполнения, т.е. в его частной жизни»<sup>2</sup>.

Обратим внимание на то, что в настоящее время проблема разграничения указанных терминов несколько утратила свою актуальность, поскольку произошла унификация юридической терминологии, следствием которой явился отказ законодателя от использования категории «должностной проступок» применительно к гражданским служащим в пользу понятия «дисциплинарный проступок». Сохраняют свое значение теоретические разработки, касающиеся лишь возможности применения дисциплинарной ответственности за деяния вне исполнения должностных полномочий, за аморальные проступки.

---

<sup>1</sup> См.: Климкина Е. В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 45–46.

<sup>2</sup> Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации : монография : в 3 ч. М., 2002. Ч. 2 : Повышение эффективности государственной службы: правовые и организационные проблемы. С. 12.

В законодательстве и научной литературе вопрос о правовой природе «поступков, порочащих честь и достоинство гражданских служащих», или «аморальных поступков», являлся актуальным еще в дореволюционный<sup>3</sup>, а также в советский период<sup>4</sup>, и, более того, он остается не решенным и до настоящего времени. Так, на сегодняшний день, при согласии ученых о необходимости применения дисциплинарной ответственности за такие проступки, в науке сложились две точки зрения на их сущность. Сторонники первой позиции считают целесообразным в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности наряду с дисциплинарным проступком предусмотреть «нарушения достоинства государственной службы, т.е. деяния, подрывающие авторитет государственной службы, но не связанные с исполнением должностных обязанностей и совершенные во внеслужебное время»<sup>5</sup>. Представители второй точки зрения не рассматривают действия, порочащие честь и достоинство государственной службы, в том числе и не при исполнении служебных обязанностей, в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности гражданских служащих, а считают их одной из разновидностей дисциплинарного проступка<sup>6</sup>.

Согласимся со второй позицией, аргументируя это тем, что ст. 18 Федерального закона о гражданской службе предусматривает такое требование к служебному поведению гражданского служащего, как требование не совершать поступки, порочащие

---

<sup>3</sup> См., например: *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. Т. I: Введение и общая часть. СПб., 1892. С. 272–275.

<sup>4</sup> См., например: *Манохин В. М.* Советская государственная служба. М., 1966. С. 185.

<sup>5</sup> См., например: *Гришковец А. А.* Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // *Гос. и право.* 2001. № 12. С. 62 ; *Добробаба М. Б.* Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 165 ; *Козбаненко В. А.* Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих : теоретико-административные аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 251.

<sup>6</sup> См., например: *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник для подготовки гос. служащих. М., 1999. С. 506 ; *Бабелюк Е. Г.* Ответственность государственных служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 108 ; *Сергеев А. В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 90.

*§ 1. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности...*

его честь и достоинство, а ст. 15 того же Закона в числе прочих говорит об обязанности гражданского служащего соблюдать установленные требования к служебному поведению. Следовательно, неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине обязанности соблюдать требования к служебному поведению будет квалифицироваться как дисциплинарный проступок и влечь применение дисциплинарной ответственности. Таким образом, совершение деяния, порочащего честь и достоинство гражданского служащего, не может рассматриваться как самостоятельное основание дисциплинарной ответственности.

Несмотря на различия указанных позиций, все ученые единодушны в одном — признании обоснованности применения дисциплинарной ответственности в отношении гражданских служащих за совершение подобных проступков. Необходимость такого правила предопределена особым правовым статусом представителя власти, который считается состоящим на службе во всякое время как при исполнении служебных обязанностей, так и вне служебного времени. Установление дисциплинарной ответственности чиновников за деяния, которые совершены ими не при исполнении должностных полномочий, т.е. в частной жизни, но существенно противоречат интересам государственной службы, подрывают авторитет государства, — соответствует «принципу охранения достоинства службы». Однако следует отметить, что данный принцип не получил в законодательстве о гражданской службе России должного развития. Так, остается неясным значение термина «проступок, порочащий честь и достоинство гражданского служащего». Что следует отнести к его объективной стороне — конфликты в семье, появление в состоянии алкогольного опьянения в общественных местах или что-то еще? Таким образом, субъекту дисциплинарной власти предоставлено право решать этот вопрос по собственному усмотрению, что не всегда защищает от предвзятого отношения и произвола. В связи с этим при невозможности, да и нецелесообразности перечисления в тексте нормативных актов всех поступков, порочащих честь и достоинство гражданского служащего, необходимым представляется разрешить эту проблему путем законодательного закрепления понятия и признаков таких поступков. Здесь будет уместным привести высказывание выдающегося дореволюционного юриста Н. М. Коркунова: «Государство, конечно, не может мириться с тем, чтобы частная жизнь долж-

ностных лиц производила в обществе скандала, служила бы материалом для скандальной хроники. Это не могло бы не подрывать достоинства власти, ее авторитета в глазах общества. С другой стороны, невозможно подчинить всю частную жизнь служащего, все интимные подробности его частных отношений контролю начальства. Это превратило бы государственную службу в своего рода рабство. Все дело в том, чтобы соблюсти тут должную меру, но мера эта не может быть установлена общим формальным определением закона. Без известной доли усмотрения начальства тут не обойтись и границы этому усмотрению можно установить только надлежащей организацией дисциплинарного производства»<sup>7</sup>.

Итак, в целях адекватного регулирования дисциплинарной ответственности гражданских служащих за поступки, порочащие их честь и достоинство, предлагается законодательно закрепить основные признаки, критерии отнесения деяния к таким поступкам, оставив при этом на усмотрение субъекта дисциплинарной власти решение вопроса о квалификации конкретного действия. Помощь представителю нанимателя в данном вопросе могли бы оказать этические кодексы государственных служащих, разработка которых предусматривается в рамках реализации одной из провозглашенных задач реформирования государственной службы – законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих<sup>8</sup>. Именно этические кодексы (или кодексы поведения) призваны закрепить нравственные параметры поведения чиновников<sup>9</sup>, установить, что требования предъявляются к служебному поведению гражданских служащих как при исполнении ими должностных обязанностей, так и вне служебного времени. В этическом кодексе гражданских служащих должна быть определена конкретная ответственность гражданских служащих за нарушение установленных требований со ссылкой на статью закона, закрепляющего понятие поступ-

---

<sup>7</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. I : Введение и общая часть. С. 275.

<sup>8</sup> См.: О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» : указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 47. Ст. 4664.

<sup>9</sup> См.: Цыбулевская О. И. Этика власти: теоретико-правовой аспект // Гос. и муниципальная служба: от качества подготовки к качеству управления. Саратов, 2007. С. 190.

§ 1. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности...

ка, порочащего честь и достоинство гражданского служащего (это может быть Федеральный закон о дисциплинарной ответственности гражданских служащих).

Еще раз отметим, что единственным основанием дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих является дисциплинарный проступок, одной из разновидностей которого выступает поступок, порочащий честь и достоинство гражданского служащего.

Исходя из легального определения дисциплинарного проступка, данного Федеральным законом о гражданской службе, мы можем выделить признаки указанного правонарушения. Деяние гражданского служащего признается дисциплинарным проступком при одновременном наличии следующих условий:

1) если имеет место неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим возложенных на него должностных обязанностей;

2) если деяние совершено виновно;

3) если предусмотрена возможность применения представителем нанимателя дисциплинарного взыскания за деяние.

Как видим, законодатель не устанавливает в качестве обязательных признаков дисциплинарного проступка противоправность и общественную опасность деяния. В то же время теория называет противоправность общим признаком всех правонарушений. Как отмечает А. Ф. Ноздрачев, «отсутствие противоправности лишает неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей характера должностного проступка и не позволяет применить за такого рода деяния меры дисциплинарных взысканий. Любые действия или бездействие государственного служащего, соответствующие законам и/или иным юридическим актам, в том числе определяющим его служебные обязанности, не могут квалифицироваться как должностной проступок, поскольку являются правомерными»<sup>10</sup>.

Следовательно, противоправность деяния гражданского служащего, выразившегося в неисполнении или ненадлежащем исполнении возложенных на него должностных обязанностей, означает, что это деяние нарушает законы, иные нормативные правовые акты, закрепляющие обязанности служащего. Особенностью

---

<sup>10</sup> Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки гос. служащих. С. 507.

дисциплинарного проступка является то, что противоправность означает не соответствие конкретного проступка составу запрещающей его нормы, как это имеет место в уголовном и административном праве, а нарушение позитивной нормы, закрепляющей должностные обязанности гражданского служащего.

Однако следует иметь в виду, что не всякое неисполнение должностной обязанности будет являться дисциплинарным проступком. Так, в качестве одной из обязанностей гражданского служащего Федеральный закон о гражданской службе называет обязанность исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации. При этом презюмируется законность данных поручений, а неисполнение неправомерного поручения не может быть признано дисциплинарным проступком. В тех случаях, когда гражданский служащий считает, что поручение неправомерно, он должен представить соответствующему руководителю в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от него подтверждение этого поручения в письменной форме. При подтверждении руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения, что не будет квалифицироваться как дисциплинарный проступок. Отметим, что ранее действовавшее законодательство обязывало служащего при получении подтверждения исполнить неправомерное, с его точки зрения, распоряжение руководителя и в случае неисполнения этой обязанности чиновник мог быть привлечен к ответственности. В настоящее время законодатель установил положение, согласно которому в любом случае запрещается исполнение неправомерного поручения, нарушение данного запрета влечет ответственность и исполнителя, и руководителя. Думается, что подобное установление вполне оправданно для гражданской службы, и чиновник должен отказываться от выполнения неправомерных, по его мнению, поручений. Тем не менее не совсем понятно, зачем руководитель должен подтверждать свое поручение, если служащий обязан все равно отказаться от его исполнения. Установление такой сложной процедуры, включающей обоснование неправомерности поручения, подтверждение поручения, имело смысл тогда, когда служащий обязан был выполнить такое распоряже-

§ 1. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности...

ние. Сейчас же письменное подтверждение руководителем поручения будет иметь значение только при рассмотрении спора о его правомерности и при решении вопроса об ответственности самого руководителя за неправомерное поручение. В то же время, подтверждая свое поручение, руководитель чиновника имеет возможность доказать его правомерность. А служащий в таком случае, согласившись с доводами начальника, будет обязан исполнить это поручение. Если же, повторимся, подчиненный не будет убежден руководителем в правомерности данного поручения, его право и одновременно обязанность — отказаться от выполнения приказа.

Итак, условием, исключающим противоправность деяния гражданского служащего, является неправомерность поручения, данного руководителем, и соблюдение установленной законом процедуры.

Что касается общественной опасности (общественной вредности) деяния, то, по нашему мнению, дисциплинарный проступок, как и все иные виды правонарушений, характеризуется таким свойством. Общественная опасность дисциплинарного проступка проявляется в том, что неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим должностных обязанностей неизбежно причиняет вред общественным отношениям. При этом дисциплинарный проступок как может повлечь конкретные материальные последствия, так и в целом снижает уровень служебной дисциплины в государственном органе, что причиняет вред охраняемым законом правам и интересам.

Следующий признак дисциплинарного проступка — виновность совершенного деяния. Принцип дисциплинарной ответственности за вину находит подтверждение в законе. Так, в Федеральном законе о гражданской службе содержится прямое указание на то, что дисциплинарный проступок — это неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей.

И наконец дисциплинарная наказуемость — последний признак дисциплинарного проступка. Наказуемость означает указание закона на применение за совершение данного деяния дисциплинарного взыскания.

Таким образом, дисциплинарный проступок гражданского служащего как основание дисциплинарной ответственности — это деяние, характеризующееся совокупностью названных общих

признаков. Однако рассмотрение дисциплинарного проступка не будет полным без анализа элементов его юридического состава.

Состав дисциплинарного проступка может быть определен как система признаков, характеризующих деяние с объективной и субъективной стороны, необходимых и достаточных для квалификации содеянного в качестве дисциплинарного проступка и, следовательно, для привлечения служащего к дисциплинарной ответственности.

Конструкция, или состав правонарушения, в правовой науке (а также и на практике — для тщательного выяснения правомерности привлечения нарушителя к ответственности), рассматривается как единство объекта и объективной стороны, субъекта и субъективной стороны. Рассмотрим содержание каждого из них применительно к дисциплинарному проступку государственного гражданского служащего.

1. Общим объектом дисциплинарного проступка гражданского служащего являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления гражданской службы, т.е. в самом общем плане любой дисциплинарный проступок посягает на интересы государственной службы в целом.

Комплекс данных правоотношений, возникающих в сфере служебной дисциплины в конкретном государственном органе, составляет специальный объект дисциплинарного проступка. Служебная дисциплина представляет собой обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с Федеральным законом о гражданской службе, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом.

В качестве непосредственных объектов дисциплинарных проступков могут выступать отдельные элементы служебного распорядка, должностного регламента (должностные обязанности, запреты и ограничения, требования к служебному поведению гражданских служащих).

Кроме того, можно выделить факультативные объекты дисциплинарных проступков гражданских служащих. Это могут быть, например, конкретные права и интересы физических и юридических лиц, которые нарушаются в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.



§ 1. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности...

2. Объективную сторону дисциплинарного правонарушения характеризуют: а) неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим должностной обязанности; б) противоправность деяния; в) вредные последствия такого деяния; г) причинная связь между неисполнением или ненадлежащим исполнением должностной обязанности и наступившим вредом (обязательные элементы содержания объективной стороны дисциплинарного проступка).

Не влияют на квалификацию дисциплинарного проступка, но характеризуют его объективную сторону, а следовательно, принимаются во внимание при определении ответственности факультативные элементы дисциплинарного проступка (способ неисполнения или ненадлежащего исполнения должностной обязанности, время, место, а также обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок).

Анализируя объективную сторону дисциплинарного правонарушения государственного гражданского служащего, отметим, что ее особенностью является отсутствие в законодательстве нормативно закрепленного перечня дисциплинарных проступков. На практике субъект, обладающий дисциплинарными полномочиями, оценивает деяния своих подчиненных, исходя лишь из общего определения дисциплинарного проступка и собственного усмотрения. Это обусловлено чрезвычайным многообразием должностных обязанностей гражданских служащих и, соответственно, значительными сложностями при нормативном закреплении всех возможных форм их нарушения.

В определении дисциплинарного проступка также не раскрывается, что именно по содержанию должно представлять собой неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей. Кроме того, законом не предусмотрено понятие должностных обязанностей, поэтому в каждом конкретном случае деяние признается дисциплинарным проступком по усмотрению лица, принимающего решение по существу дела.

Таким образом, представляется необходимым установить, что же понимается под должностными обязанностями. В юридической литературе под должностными обязанностями гражданского служащего понимается совокупность определенных в установленном порядке необходимых действий, которые должен совершать гражданский служащий для обеспечения исполнения замещаемой им государственной должности гражданской службы в целях реализации закрепленной в Конституции РФ, законами и ины-

ми нормативными правовыми актами компетенции государственного органа<sup>11</sup>.

Должностные обязанности государственных гражданских служащих закрепляются в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ, подзаконных нормативных актах, служебном распорядке государственного органа, должностном регламенте гражданского служащего и служебном контракте. Следовательно, дисциплинарное взыскание за неисполнение не предусмотренной законами, подзаконными актами, служебным распорядком, должностным регламентом и служебным контрактом обязанности не может считаться законным. Это положение является гарантией того, что гражданский служащий не будет привлекаться к ответственности за действия, не подпадающие под определение дисциплинарного проступка.

Для существенной характеристики должностных обязанностей гражданских служащих целесообразным представляется их классифицировать. В юридической литературе можно встретить различные классификации обязанностей государственных служащих, в основу которых положены разнообразные критерии. Так, В. М. Манохин выделяет две группы обязанностей государственного служащего: 1) по непосредственному осуществлению должностных полномочий; 2) обеспечивающие исполнение должности<sup>12</sup>. А. Ф. Ноздрачев предложил деление обязанностей на: 1) общегражданские; 2) повышенные; 3) дополнительные; 4) наиболее общие<sup>13</sup>. Д. М. Овсянко проводит разграничение на: 1) должностные обязанности, которые определяют полномочия по конкретной должности; 2) общие обязанности, установленные для всех государственных служащих независимо от замещаемых ими должностей<sup>14</sup>. Что касается именно гражданских служащих, то В. А. Козбаненко предложена классификация их обязанностей на две группы: 1) общегражданские обязанности (конституционные, по отраслям права); 2) служебные обязанности, которые подразделяются на общие (основные и дополнитель-

---

<sup>11</sup> См.: *Козбаненко В. А.* Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание : монография. М., 2003. С. 78.

<sup>12</sup> См.: *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 34.

<sup>13</sup> См.: *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник для подготовки гос. служащих. С. 216–217.

<sup>14</sup> См.: *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2005. С. 194.

§ 1. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности...

ные (соответственно по федеральному законодательству и законодательству субъектов России)), специальные (по законодательству, определяющему специфику гражданской службы по сферам государственной деятельности и предметам ведения государственных органов) и должностные (по специализациям должностей и конкретизированные должностными регламентами)<sup>15</sup>.

Соглашаясь в принципе с последней из приведенных классификаций, следует, однако, отметить, что поскольку дисциплинарный проступок гражданского служащего – это неисполнение или ненадлежащее исполнение именно должностных обязанностей, то представляется необходимым среди обязанностей гражданского служащего выделить общегражданские (обязанности, распространяющиеся на всех граждан России) и должностные, которые, в свою очередь, делятся на общие и конкретные (специальные) обязанности.

Исходя из данной классификации, можно установить, что общие должностные обязанности всех гражданских служащих определены ст. 15 Федерального закона о государственной гражданской службе. К ним, например, относится обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение; исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации; соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций; соблюдать служебный распорядок государственного органа; не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну; беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей и др. Особенно следует отметить, что в соответствии с подп. 11 ч. 1 ст. 15 этого же Закона к должностным обязанностям гражданских служащих относится также соблюдение установленных федеральными законами ограничений (ст. 16), выполнение обязательств и требований к служебному поведению (ст. 18), нарушение запретов (ст. 17), которые установлены федеральными законами.

---

<sup>15</sup> См.: Козбаненко В. А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание : монография. С. 92.

Кроме того, общие должностные обязанности отдельных категорий гражданских служащих могут устанавливаться в других федеральных законах, законах субъектов РФ, подзаконных актах. Например, ряд обязанностей служащих налоговых органов закреплен в Налоговом кодексе РФ<sup>16</sup>, служащих государственной инспекции труда в Трудовом кодексе РФ, гражданских служащих таможенных органов в Таможенном кодексе РФ<sup>17</sup> и т.д.

Конкретные обязанности гражданских служащих, исполнение которых связано с занятием определенной должности государственной гражданской службы в отдельном государственном органе, должны закрепляться в должностном регламенте гражданского служащего, поскольку в законодательстве обязанности государственных гражданских служащих, как правило, формулируются в довольно общей форме, например, обязанность поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей. Детализация специальных должностных обязанностей в должностных регламентах гражданских служащих позволит минимизировать сложности, возникающие при установлении факта нарушения обязанностей.

Таким образом, дисциплинарная ответственность порождается нарушением возложенных на гражданского служащего должност-

---

<sup>16</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 30 июня 2008 г. № 108-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824, 3825, 7152–7219 ; 1999. № 14. Ст. 1649 ; № 28. Ст. 3487 ; 2000. № 2. Ст. 134 ; № 32. Ст. 3341 ; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5016, 5026 ; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2 ; 2003. № 22. Ст. 2066 ; № 23. Ст. 2174 ; № 27 ( ч. 1). Ст. 2700 ; № 28. Ст. 2873 ; № 52 (ч. 1). Ст. 5037 ; 2004. № 27. Ст. 2711 ; № 31. Ст. 3231 ; № 45. Ст. 4377 ; 2005. № 27. Ст. 2717 ; № 45. Ст. 4585 ; 2006. № 6. Ст. 636 ; № 31 (ч. 1). Ст. 3486 ; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 28, 31 ; № 18. Ст. 2118 ; № 22. Ст. 2563, 2564 ; 2008. № 26. Ст. 3022 ; № 27. Ст. 3126 ; № 30 (ч. 2). Ст. 3616 ; № 48. Ст. 5500, 5519 ; 2009. № 29. Ст. 3632 ; № 30. Ст. 3739 ; № 48. Ст. 5711, 5733 ; № 51. Ст. 6155 ; № 52 (ч. 1). Ст. 6450 ; 2010. № 1. Ст. 4 ; № 11. Ст. 1169 ; № 32. Ст. 4298 ; № 40. Ст. 4969.

<sup>17</sup> Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ (в ред. от 26 июня 2008 г. № 103-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2066 ; № 52 (ч. 1). Ст. 5038 ; 2004. № 27. Ст. 2711 ; № 34. Ст. 3533 ; № 46 (ч. 1). Ст. 4494 ; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3101 ; 2006. № 1. Ст. 15 ; № 3. Ст. 280 ; № 8. Ст. 854 ; № 52 (ч. 2). Ст. 5504 ; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 29 ; № 24. Ст. 2831 ; № 27. Ст. 3213 ; № 31. Ст. 4011 ; № 45. Ст. 5417 ; 2008. № 26. Ст. 3022 ; № 49. Ст. 5748 ; 2009. № 1. Ст. 17, 22 ; № 15. Ст. 1780 ; № 30. Ст. 3733 ; № 42. Ст. 4859, 4860 ; № 48. Ст. 5717, 5740.

*§ 1. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности...*

ных обязанностей, за исключением небольшого перечня составов дисциплинарных проступков, указание на которые содержится в тексте Федерального закона о гражданской службе и других нормативных актах. Так, указанный Закон такие деяния, как неявка гражданского служащего на аттестацию без уважительных причин, отказ гражданского служащего от аттестации, исполнение гражданским служащим неправомерного поручения, рассматривает в качестве основания для привлечения к дисциплинарной ответственности.

Такие деяния, как неоднократное неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание; прогул; появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей; совершение по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях; принятие гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа; однократное грубое нарушение гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшее за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства Российской Федерации, являются основанием для увольнения гражданского служащего в порядке дисциплинарного взыскания.

Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 «Об утверждении положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела»<sup>18</sup> предусмотрено такое основание для привлечения

---

<sup>18</sup> Об утверждении положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела : указ Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 // Собр. законодательства Рос. Федерации 2005. № 23. Ст. 2242.

к дисциплинарной ответственности гражданского служащего, как разглашение конфиденциальных сведений, содержащихся в личных делах гражданских служащих, а также иные нарушения норм, регулирующих получение, обработку, хранение и передачу персональных данных другого гражданского служащего.

В соответствии с Федеральным законом о противодействии коррупции невыполнение государственным служащим обязанности представлять представителю нанимателя сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является правонарушением, влекущим освобождение государственного служащего от замещаемой должности либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности. Кроме того, невыполнение государственным служащим должностной (служебной) обязанности уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений также является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>19</sup>.

Таким образом, законодательство по общему правилу не определяет конкретных составов нарушений служебной дисципли-

---

<sup>19</sup> Здесь следует обратить внимание на низкий уровень законодательной техники: во-первых, законодатель в ст. 8 Федерального закона о противодействии коррупции говорит об освобождении служащего от должности либо привлечении его к иным видам дисциплинарной ответственности. Как известно, видами дисциплинарной ответственности являются общая и специальная, но не освобождение от должности, увольнение и др. По всей видимости, закон имеет в виду в данном случае возможность привлечения служащего к иным видам дисциплинарных взысканий. Во-вторых, в ст. 9 закон предусматривает как альтернативу увольнению привлечение служащего к иным видам ответственности. И здесь не совсем понятно, что имеет в виду законодатель: привлечение служащего к иным видам дисциплинарной ответственности по аналогии со ст. 8 или привлечение к иным видам юридической ответственности. В последнем случае не ясно, почему употребляется предлог «или», т.е. возможно привлечение служащего к «иным видам ответственности» и при этом он остается на службе? Для нас очевидно, что совершение подобных нарушений безусловно должно влечь дисциплинарную ответственность служащего в виде соответственно освобождения от должности или увольнения со службы, а также привлечение виновного к иным видам юридической ответственности.

§ 1. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности...

ны, за исключением небольшого перечня дисциплинарных проступков, примеры которых были приведены выше. Несмотря на то, что законодательно закрепить исчерпывающий перечень дисциплинарных проступков не представляется возможным вследствие многообразия служебных правоотношений и высокой мобильности выполняемых функций<sup>20</sup>, отдельные ученые предлагают дать определения видов указанных проступков и установить особенности применения тех или иных дисциплинарных взысканий. Так, Е. Г. Бабелюк выделяет:

1) проступки, связанные с неисполнением функциональных обязанностей, предполагающих совершение распорядительных действий, несоблюдение ограничений (запретов). Это группа наиболее серьезных проступков, совершение которых предполагает применение более строгих мер дисциплинарного взыскания и, как следствие, более детализированный порядок привлечения к ответственности;

2) проступки, связанные с неисполнением внутриорганизационных обязанностей, а также с неисполнением функциональных обязанностей, не предполагающих осуществление распорядительных действий. Данная группа проступков является наиболее распространенной, и меры дисциплинарной ответственности применяются в обычном или даже упрощенном порядке;

3) проступки, связанные с неисполнением морально-этических обязанностей, — группа проступков, особенность которых заключается в толковании оценочных морально-этических категорий, что также предполагает свои особенности в порядке привлечения и применения мер дисциплинарной ответственности<sup>21</sup>.

Предложенная классификация представляет значительный интерес, поскольку позволит в зависимости от вида дисциплинарного проступка предусмотреть соответствующую ему меру дисциплинарной ответственности и, как следствие, особенности порядка привлечения к ней.

С. Е. Чаннов предлагает выделить «внутренние», «публичные» и «смешанные» дисциплинарные проступки государствен-

---

<sup>20</sup> См.: Гришкова А. А. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // Право и политика. 2001. № 9. С. 60.

<sup>21</sup> См.: Бабелюк Е. Г. Ответственность государственных служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. С. 108.

ных и муниципальных служащих. Условно «внутренними», по его мнению, являются те проступки, которые посягают на внутренний служебный распорядок органа государственной власти или местного самоуправления (например, прогул, опоздание на службу, ненадлежащее выполнение полученного служебного задания, появление на службе в состоянии алкогольного опьянения). Вопрос об обязательности или необязательности привлечения виновного служащего к дисциплинарной ответственности за совершение таких проступков может быть оставлен на усмотрение представителя нанимателя. К «публичным» дисциплинарным проступкам указанным автором отнесены те, которые не затрагивают внутренних правил органа государственной власти или местного самоуправления и не связаны с должностными обязанностями служащего, а посягают непосредственно на надлежащее функционирование публичной службы Российской Федерации (нарушения установленных законодательством запретов, несоблюдение ограничений и пр.). Освобождение виновно совершившего их служащего от ответственности в таком случае недопустимо. «Смешанными» С. Е. Чаннов называет проступки, которые посягают одновременно и на правила внутреннего служебного распорядка, и на публичный интерес непосредственно (невыполнение законного приказа вышестоящего руководителя, хищение имущества государственного или муниципального органа, совершенное по месту службы, и т.п.)<sup>22</sup>.

Существует также точка зрения, согласно которой необходимо законодательное закрепление в едином нормативном правовом акте основных, наиболее часто встречаемых или существенно затрагивающих права и свободы человека и гражданина, а также дезорганизующих деятельность государственного органа, в котором государственный служащий состоит на должности государственной гражданской службы, составов дисциплинарных правонарушений<sup>23</sup>. Есть также мнение, что «целесообразно провести работу по составлению перечня дисциплинарных проступ-

---

<sup>22</sup> См.: Чаннов С. Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 313–314.

<sup>23</sup> См.: Климкина Е. В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России : дис. ... канд. юрид. наук. С. 37.



*§ 1. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности...*

ков по аналогии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>24</sup>.

По нашему мнению, учитывая динамику государственно-управленческой деятельности и, как следствие, многообразие ситуаций, возникающих в процессе осуществления гражданскими служащими своих должностных обязанностей, представляется вполне оправданным отсутствие законодательно закреплённого перечня дисциплинарных проступков. В связи с этим нельзя не согласиться с мнением А. А. Гришкова, согласно которому предусмотреть их все, и, тем более, нормативно сформулировать соответствующие составы вряд ли возможно и сколько-нибудь целесообразно<sup>25</sup>.

Более предпочтительной является, на наш взгляд, классификация дисциплинарных проступков по степени тяжести совершенного деяния с соответствующей дифференциацией дисциплинарных взысканий. И здесь нельзя не отметить, что Федеральный закон о гражданской службе хотя и упоминает термин «тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка» (п. 3 ст. 58), но значения его не раскрывает. Поэтому предлагается законодательно закрепить понятие тяжести дисциплинарного проступка, под которой можно будет понимать категорию, качественно характеризующую дисциплинарный проступок и охватывающую характер и степень посягательства на общественные отношения, размер и характер причиненного вреда, а также однократность (неоднократность) дисциплинарного проступка. И в зависимости от степени тяжести предусмотреть следующие категории дисциплинарных проступков:

1) незначительные дисциплинарные проступки – это проступки, совершенные впервые или после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания и не повлекшие нарушения охраняемых законом прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также не причинившие материального ущерба государству. К таким проступкам можно отнести неисполнение (ненадлежащее исполнение) гражданским служащим обязанностей по соблюдению служебного распорядка государ-

<sup>24</sup> См.: *Добробаба М. Б.* Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности // *Очерки новейшей камералистики.* 2007. № 1. С. 15.

<sup>25</sup> См.: *Гришковец А. А.* Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 196.

ственного органа, т.е. нарушение режима службы (работы) и времени отдыха, например опоздание на службу. Также незначительными, на наш взгляд, являются нарушение запретов, связанных с гражданской службой, и несоблюдение требований к служебному поведению гражданского служащего при условии отсутствия конкретных негативных последствий таких проступков, выразившихся в нарушении прав и интересов физических и юридических лиц, а также в причинении материального ущерба государству. В качестве примера подобных правонарушений могут быть названы: совершение поступков, порочащих честь и достоинство гражданского служащего, проявление некорректности в обращении с гражданами и пр.;

2) значительные проступки – проступки, совершенные впервые или после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания и повлекшие нарушение охраняемых законом прав и законных интересов физических и юридических лиц и (или) причинившие материальный ущерб государству. Значительным проступком, по нашему мнению, является неисполнение (ненадлежащее исполнение) гражданским служащим обязанностей по осуществлению властных полномочий, т.е. конкретных обязанностей по должности, которые должны быть указаны в должностном регламенте. К ним относятся, например, несоблюдение сроков подготовки документов, утрата документов (наличие вредных последствий таких проступков очевидно). Итак, основным критерием отнесения проступка к категории значительных является факт нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также причинение материального ущерба государству. Так, если дисциплинарный проступок, выразившийся, например, в нарушении запретов, связанных с гражданской службой, повлек конкретные негативные последствия, то он должен квалифицироваться как значительный, если же последствия выражены лишь в общем, социально значимом виде, то такой проступок – незначительный;

3) серьезные проступки – проступки, предусмотренные подп. «а–г» п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Федерального закона о гражданской службе.

Что касается неоднократности дисциплинарных проступков, то при наличии неснятого дисциплинарного взыскания, наложенного за совершение незначительного проступка, совершение гражданским служащим нового незначительного проступка должно расцениваться как значительный проступок, а совершение значительного

§ 1. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности...

— уже как серьезный. Если же гражданским служащим впервые был совершен значительный проступок, то все последующие дисциплинарные проступки должны наказываться как серьезные.

Таким образом, классификация дисциплинарных проступков по их тяжести позволит четко определить на практике, к какому виду проступков относится совершенное деяние, и однозначно ответить на вопрос, каким должно быть дисциплинарное взыскание (подробнее об этом в параграфе 2 главы 2 монографии). Кроме того, необходимо детально установить дисциплинарную процедуру, поскольку она приобретет в сравнении с существующей усложненный характер.

Итак, объективная сторона предполагает противоправность деяния, которая выражена, как правило, в нарушении позитивных норм, устанавливающих должностные обязанности гражданского служащего. Кроме того, в качестве элементов объективной стороны назывались собственно само деяние, выражающееся в неисполнении или ненадлежащем исполнении должностных обязанностей, причиненный вред, а также причинная связь между деянием и вредными последствиями.

И здесь, прежде всего, необходимо определить, что такое «неисполнение» или «ненадлежащее исполнение». Под неисполнением должностных обязанностей обычно понимается полное бездействие служащего, если он должен был совершить определенное действие, или же, напротив, действие гражданского служащего, когда ему вменялось воздержаться от его совершения.

Еще сложнее определиться с тем, что понимается под ненадлежащим исполнением должностных обязанностей. Для этого необходимо установить критерии надлежащего исполнения обязанностей. Это могут быть следующие критерии:

1) надлежащий способ (метод). Это означает, что должностная обязанность или конкретное действие должны быть выполнены тем способом, который установлен в законодательстве, иных нормативных правовых актах, должностном регламенте гражданского служащего;

2) надлежащая форма. Например, служащий должен был выполнить свою обязанность в письменной форме, а выполнил в устной. Фактически обязанность выполнена, но не в надлежащей форме;

3) надлежащий срок. Если обязанность исполнена с нарушением установленного срока, то в этом случае можно говорить о том, что имело место ненадлежащее исполнение обязанности.

4) надлежащее место. Выполнение обязанности не в том месте, в котором она должна быть исполнена, дает основания говорить о том, что есть факт ненадлежащего исполнения обязанности;

5) надлежащий объем. Если гражданский служащий должен выполнить определенный объем, но сделал меньше, то в данном случае результаты исполнения им своей обязанности можно назвать ненадлежащими;

6) надлежащий субъект. В данном случае речь идет о том, что если обязанность возложена, например, на одного служащего, а он передал исполнение другому служащему, то его действия могут быть квалифицированы как ненадлежащее исполнение обязанностей;

7) другие.

Разумеется, что перечисленные критерии оценки поведения гражданского служащего используются в том случае, если ненадлежащее исполнение обязанностей содержит все другие элементы состава дисциплинарного проступка.

Как уже было сказано выше, вредные последствия и причинная связь между ними и действием (бездействием) правонарушителя образуют объективную сторону дисциплинарного проступка. Вредные последствия наступают вне зависимости от того, можно или нет представить нанесенный ущерб в конкретной форме. Довольно спорным является вопрос об установлении причинной связи, если последствия выражены лишь в общем, социально значимом виде. Вероятно, что в этом случае проявляется особенность дисциплинарного проступка. Она выражается в том, что причинная связь устанавливается между противоправным деянием гражданского служащего и возможными, но не конкретизированными вредными последствиями, которые нарушают служебную дисциплину конкретного государственного органа. Вместе с тем гражданскими служащими могут быть совершены дисциплинарные проступки, которые могут повлечь за собой наступление реальных вредных последствий. В целом же вред дисциплинарного проступка гражданского служащего находит свое выражение уже в самом неисполнении или ненадлежащем исполнении должностных обязанностей, так как при этом нарушается служебная дисциплина, дезорганизуется деятельность аппарата органа государственной власти и тем самым причиняется вред интересам государственной службы, всего государства в целом.

§ 1. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности...

3. Общим субъектом дисциплинарного проступка на гражданской службе выступает государственный гражданский служащий (его понятие и признаки уже рассматривались в параграфе 1 главы 1 монографии).

Кроме того, анализ законодательства о гражданской службе позволяет выделить специального субъекта дисциплинарного проступка — это служащие, замещающие должности категории «руководители» (должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, их представительств, а также территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий).

Специальные должностные обязанности, личная ответственность руководителей за состояние служебной дисциплины возглавляемых ими органов, за выполнение этими органами их задач и функций, обусловили специфику дисциплинарной ответственности этой категории гражданских служащих. Так, Федеральный закон о гражданской службе, устанавливая повышенную ответственность руководителей, предусматривает в ст. 37 дополнительные основания увольнения руководителя в порядке дисциплинарного взыскания: принятие необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа, а также однократное грубое нарушение своих должностных обязанностей, повлекшее за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства Российской Федерации.

По нашему мнению, следует законодательно расширить возможность привлечения руководителя к дисциплинарной ответственности за противоправные действия их подчиненных, что соответствует древнеримской юридической формуле «*Quid facit per alium — facit per se*» (кто сделал посредством другого, тот сделал как бы сам). В настоящее время руководитель может быть привлечен к дисциплинарной ответственности только за собственные противоправные действия и за дачу неправомерного поручения подчиненному ему гражданскому служащему. Думается, что руководитель должен быть ответствен за все действия его подчиненных, вне зависимости от того, было дано распоряжение на совершение каких-либо действий служащих или такового не было. Кроме того, как уже говорилось выше, в це-

лях снижения доли административного усмотрения руководителя при решении вопросов возбуждения дисциплинарного производства и применения дисциплинарных взысканий в отношении подчиненных гражданских служащих следует установить дисциплинарную ответственность самого руководителя за его «нереагируемость» на совершение дисциплинарных проступков подчиненными. Это позволит реально повысить эффективность контроля руководителей за чиновниками, что, в свою очередь, поставит уровень служебной дисциплины государственного органа на должный уровень.

4. Субъективную сторону дисциплинарного проступка характеризует вина, выражающая психическое отношение гражданского служащего к совершаемому им правонарушению и его последствиям. Законодательство о гражданской службе не раскрывает понятия и форм вины правонарушителя, однако упоминает о необходимости учета степени вины при применении дисциплинарного взыскания. При этом Федеральный закон о гражданской службе также не уточняет, что же такое степень вины. Кроме того, несмотря на использование термина «степень вины» как представителями науки и практики, так и в текстах нормативных актов, научного и законодательного обоснования данного феномена не существует. Таким образом, субъект дисциплинарной власти при применении дисциплинарного взыскания должен учитывать степень вины служащего в условиях отсутствия единого понимания этой категории, что опять подтверждает существование значительной доли административного усмотрения. Поэтому считаем, что более разумным будет указание на учет формы и степени вины гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок. Впоследствии необходимо будет закрепить в дисциплинарном служебном законодательстве формы вины правонарушителя: умысел и неосторожность. При умышленном неисполнении или ненадлежащем исполнении должностных обязанностей лицо осознает противоправный характер своих действий (бездействий), предвидит возможность или неизбежность наступления вредных последствий и желает (прямой умысел) либо сознательно допускает (косвенный умысел) наступление этих последствий. Неосторожная форма вины характеризуется тем, что виновный предвидит возможность наступления вредных последствий своего деяния, но легкомысленно рассчитывает предотвратить эти последствия (самонадеянность), либо не предвидит возможности их наступления, хотя должен и может их предвидеть (небрежность). Закрепление в законе тре-

*§ 1. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности...*

бования учета формы вины, в отношении которой теорией права уже разработан понятийный аппарат, будет способствовать упорядочению дисциплинарного производства и снижению фактора административного усмотрения субъекта дисциплинарной власти. Сохранение же указания на степень вины, которую представитель нанимателя обязан учитывать при применении дисциплинарного взыскания, позволит в большей степени индивидуализировать дисциплинарную ответственность. При этом под степенью вины лица, совершившего дисциплинарный проступок, можно будет понимать оценочную категорию, отражающую количественную характеристику вины, и меру отрицательного, пренебрежительного или недостаточно внимательного отношения виновного лица к интересам государственной службы, всего государства и общества.

Кроме того, представляется необходимым законодательно установить перечень условий, исключающих виновность гражданского служащего, т.е. тех причин, по которым произошло невинное неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей и которые не зависят от воли гражданского служащего. И это могут быть следующие обстоятельства: 1) неисполнение обязанности представителя нанимателя создавать условия, необходимые для соблюдения гражданскими служащими служебной дисциплины (эта обязанность предусмотрена ст. 56 Федерального закона о гражданской службе); 2) отсутствие условий прохождения гражданской службы, обеспечивающих исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом (ст. 52 Федерального закона о гражданской службе); 3) объективная невозможность надлежащего выполнения должностных обязанностей (нетрудоспособность, стихийное бедствие, общественные волнения и пр.).

Таким образом, законодательно определив формы вины гражданского служащего и обстоятельства, исключающие виновность гражданского служащего, целесообразно дополнить предложенную нами классификацию дисциплинарных проступков по степени тяжести указанием на такой дополнительный критерий, как формы вины. Это позволит провести еще большую дифференциацию дисциплинарных проступков с отнесением к каждой их группе соответствующих дисциплинарных взысканий.

Итак, рассмотренные выше четыре элемента в своем единстве образуют состав дисциплинарного проступка гражданского служащего, являющегося основанием дисциплинарной ответственности.

Завершая анализ дисциплинарного проступка, отметим, что нами установлено, что единственным основанием наступления дисциплинарной ответственности является совершение гражданским служащим дисциплинарного проступка, который определяется как неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Следовательно, дисциплинарное взыскание за неисполнение не предусмотренной законами, подзаконными актами, служебным распорядком, должностным регламентом и служебным контрактом обязанности не может считаться законным. Это положение является гарантией того, что гражданский служащий не будет привлекаться к ответственности за действия, не подпадающие под определение дисциплинарного проступка. Еще одним важным моментом здесь является указание на виновность деяния как на обязательный признак проступка, что также служит определенной гарантией от необоснованного привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности.

Кроме того, мы определили, что одной из разновидностей дисциплинарного проступка гражданского служащего является совершение деяния, порочащего честь и достоинство гражданского служащего, которое не может рассматриваться как самостоятельное основание дисциплинарной ответственности. В ходе рассуждений о сущности дисциплинарного проступка нами были проанализированы его признаки, элементы его состава, а также выдвинуты отдельные предложения о совершенствовании законодательства о дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

## **§ 2. ДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ВЗЫСКАНИЯ, НАЛАГАЕМЫЕ НА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА И ВИДЫ**

Дисциплинарное взыскание является мерой дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, оно определяет внешнее проявление ее сущности, ее фактического содержания.

Следует отметить, что законодательство о гражданской службе, устанавливая виды дисциплинарных взысканий, не раскрывает самого понятия дисциплинарного взыскания, а также не



уточняет значения каждого из этих видов. Поэтому сформулировать определение дисциплинарного взыскания можно лишь исходя из базовых положений теории юридической ответственности. Итак, под дисциплинарными взысканиями, налагаемыми на государственных гражданских служащих, следует понимать установленные государством меры государственного принуждения, применяемые представителем нанимателя за совершенный дисциплинарный проступок. Законом также не упоминаются цели применения дисциплинарных взысканий. Такими целями являются, прежде всего, общая и специальная превенция, т.е. предупреждение совершения дисциплинарных проступков как самим правонарушителем, так и другими гражданскими служащими. Также в качестве целей наложения дисциплинарных взысканий могут быть названы: цель исправления и перевоспитания нарушителей, а также цель обеспечения надлежащего исполнения гражданскими служащими своих должностных обязанностей.

Система дисциплинарных взысканий, налагаемых на гражданских служащих, установлена ч. 1 ст. 57 Федерального закона о гражданской службе и включает в себя пять видов взысканий: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы. Указанный перечень является закрытым и расширительному толкованию не подлежит.

В действующей системе дисциплинарных взысканий можно условно выделить группу мер морального воздействия (замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии) и группу мер организационного характера (освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с гражданской службы).

В юридической литературе отмечается, что система дисциплинарных взысканий отличается однотипностью и недостаточным разнообразием применяемых мер дисциплинарной ответственности. Большинство из них носят моральный характер и оказывают воздействие исключительно на сознание государственного служащего<sup>26</sup>. И лишь освобождение от должности и увольнение несут конкретные неблагоприятные последствия для виновного.

<sup>26</sup> См.: *Гришкова А. А.* Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации : монография : в 3 ч. Ч. 2: Повышение эффективности государственной службы: правовые и организационные проблемы. С. 15.

В зарубежных государствах, напротив, в законодательстве закрепляется довольно широкий спектр дисциплинарных взысканий, имеющих разнообразные сферы воздействия — моральную, материальную и служебную. Так, в законодательстве Германии в качестве дисциплинарных мер установлены: выговор; денежный штраф; уменьшение оклада; перевод на другую должность того же профессионального направления, но с меньшим основным окладом; увольнение со службы; сокращение пенсионного обеспечения; отказ в выплате пенсионного обеспечения<sup>27</sup>. Французское законодательство для центральных чиновников предусматривает перечень дисциплинарных взысканий, который подразделяется на четыре группы: 1) предупреждение, выговор; 2) исключение из списка повышения в должности, понижение на один разряд, временное отстранение от должности максимум на 15 дней, в официальном порядке перевод на другую работу; 3) понижение в ранге, временное отстранение от должности на срок от шести месяцев до двух лет; 4) принудительный вывод на пенсию, увольнение<sup>28</sup>. К числу мер дисциплинарной ответственности служащих в США относятся: замечание, выговор, понижение в должности, низкая оценка служебной деятельности, отпуск без содержания на срок до 30 дней, понижение в должностной квалификации, сокращение должностного оклада, а также увольнение со службы<sup>29</sup>.

Как видим, законодательство зарубежных государств, имеющих развитые институты государственной службы, характеризуется наличием системы дисциплинарных взысканий, включающей развернутый перечень дисциплинарных санкций, применение которых помимо морального воздействия оказывает серьезное влияние на материальное и служебное положение чиновника.

В истории развития российского законодательства как в до-революционный, так и в советский период также можно найти примеры закрепления дисциплинарных взысканий, связанных с воздействием на имущественное положение служащего или ограничивающих его продвижение по службе.

---

<sup>27</sup> Ноздрачев А. Ф. Германское законодательство о государственной службе // Гос. служба в зарубежных странах : сборник обзоров законодательства. М., 1996. С. 145.

<sup>28</sup> См.: Государственная служба в странах основных правовых систем мира : нормат. акты / под ред. А. А. Демина. М., 2001. С. 290–291.

<sup>29</sup> См.: Касаткина Н. М. Основные тенденции развития законодательства о государственной службе в зарубежных государствах // Гос. служба в зарубежных странах : сборник обзоров законодательства. С. 20.

По нашему мнению, отсутствие таких реально ощутимых для правонарушителя мер в действующем законодательстве о гражданской службе вряд ли можно признать правильным. В связи с этим многие ученые обосновывают необходимость закрепления в законодательстве и применения на практике более широкого спектра дисциплинарных взысканий с переносом большего акцента на такие меры воздействия, которые затрагивали бы не только моральную сферу правонарушителя, его авторитет и репутацию, но и имущественные или должностные интересы государственного служащего.

Так, Е. Г. Бабелюк предлагает ввести такие виды дисциплинарных взысканий организационного характера, как понижение в должности, лишение классного чина, а также с некоторыми оговорками меры материального воздействия (штрафы, снижение размера оклада, лишение надбавок и т.п.)<sup>30</sup>.

М. Б. Добробаба полагает, что в отношении государственных служащих должны шире применяться меры, связанные с временным ограничением или лишением преимуществ, обусловленных пребыванием на государственной службе или приобретенных за годы государственной службы. Такими взысканиями, по мнению автора, могут быть: сокращение должностного оклада, частичное сокращение размера или лишение доплаты к пенсии с учетом стажа государственной службы<sup>31</sup>.

А. А. Гришковец среди дисциплинарных взысканий, которые могли бы существенно повысить эффективность дисциплинарной ответственности гражданских служащих, называет сокращение должностного оклада, вычет из времени службы, лишение на определенный срок права пользования ведомственным медицинским учреждением и пр.<sup>32</sup>

Л. В. Завгородняя, размышляя о юридической ответственности государственных служащих в целом, предлагает предусмотреть следующие формы их ответственности: публичное извинение за неправильное поведение в общении с государственными слу-

<sup>30</sup> См.: Бабелюк Е. Г. Ответственность государственных служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. С. 122–123.

<sup>31</sup> См.: Добробаба М. Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. С. 166.

<sup>32</sup> См.: Гришковец А. А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации. С. 62.

жащими и гражданами, временное понижение зарплаты или уменьшение оклада, сокращение пенсионного обеспечения<sup>33</sup>.

Некоторые из указанных предложений вызывают определенные сомнения в целесообразности их принятия, но в целом можно отметить, что применение к гражданским служащим, совершившим дисциплинарный проступок, дисциплинарных взысканий, связанных с воздействием на имущественную сферу правонарушителя или ограничивающих его карьерный рост и продвижение по службе, безусловно, является важнейшим фактором поддержания служебной дисциплины. Нельзя не принимать во внимание тот факт, что на практике руководители нередко выбирают формы воздействия, связанные с материальными ограничениями, например неприменение мер поощрения, которые ориентируют поведение государственных служащих на соблюдение дисциплины. Поэтому закрепление таких мер дисциплинарной ответственности в законодательстве станет вполне оправданным. Как показывает зарубежный и отечественный опыт, эффективность применения дисциплинарных санкций намного выше, если помимо осуждения и порицания гражданский служащий также определенным образом ограничивается в своих правах на продвижение по службе, несет определенные имущественные лишения. Более разнообразная система дисциплинарных взысканий позволит также в большей степени индивидуализировать меры дисциплинарной ответственности, поможет сделать институт дисциплинарной ответственности гражданских служащих более эффективным средством поддержания надлежащего уровня служебной дисциплины в государственных органах<sup>34</sup>.

Однако прежде, чем делать предложение о введении какого-либо нового дисциплинарного взыскания, необходимо для начала проанализировать применяемые в настоящее время к гражданским служащим в соответствии с действующим законодательством дисциплинарные взыскания.

Предусмотренная Федеральным законом о гражданской службе система дисциплинарных взысканий, по сравнению с ранее

---

<sup>33</sup> См.: *Завгородняя Л. В.* Конституционно-правовые основы юридической ответственности государственных должностных лиц и государственных служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 9–10.

<sup>34</sup> См.: *Сергеев А. В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : дис. ... канд. юрид. наук. С. 114.

действовавшим законодательством, изменилась очень незначительно. Так, из перечня был исключен такой вид дисциплинарного взыскания, как строгий выговор, а новым видом дисциплинарной санкции стало освобождение от замещаемой должности гражданской службы, причем последнее взыскание характерно только для гражданской службы. Замечание же, выговор и увольнение являются дисциплинарными взысканиями, которые предусмотрены Трудовым кодексом РФ для всех категорий работников. Что касается предупреждения о неполном должностном соответствии, то данное взыскание применяется по отношению ко всем видам государственных служащих.

Как уже отмечалось выше, законодатель определил виды дисциплинарных взысканий, но не раскрыл их содержания, очевидно, имея в виду, что характер применяемых мер принуждения и их последствия явствуют из самого названия дисциплинарного взыскания. При этом остается непонятным, как различаются между собой замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии, являющиеся лишь мерами морального характера, не влекущими, по сути, никаких реальных последствий.

Учитывая порядок изложения видов дисциплинарных взысканий, можно предположить, что замечание является наименее строгим взысканием, которое состоит в осуждении поведения служащего, в высказывании критики в его адрес; выговор представляет собой более строгое взыскание, выражающееся в явно выраженной отрицательной оценке поведения чиновника, сообщаемой служащему; и наконец предупреждение о неполном должностном соответствии характеризуется наибольшей степенью осуждения правонарушителя и связано с совершением более серьезных проступков.

Заметим, что закон не указывает на правовые последствия применения каждого из этих видов дисциплинарных взысканий, поэтому вполне очевидно, что эти последствия одинаковы и, более того, не вполне ощутимы и реальны. В связи с этим представляется необходимым четко прописать в законе собственные каждому виду взыскания правовые последствия. В качестве общего последствия для всех видов взысканий можно предусмотреть существовавший в ранее действовавшем законодательстве запрет на применение в период действия дисциплинарного взыскания мер поощрения к гражданскому служащему, совершившему дисциплинарный проступок. Кроме того, весь-

ма полезным видится правило, предусмотренное п. 23 Указа Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим», согласно которому очередной классный чин не присваивается федеральным гражданским служащим, имеющим дисциплинарные взыскания<sup>35</sup>. По нашему мнению, подобное правило следует распространить также на гражданских служащих субъектов РФ путем закрепления данного положения в Федеральном законе о гражданской службе.

Таким образом, общими последствиями применения всех видов дисциплинарных взысканий станет неприменение мер поощрения и неприсвоение очередного классного чина в период действия дисциплинарного взыскания. Что же касается различий в правовых последствиях замечания, выговора и предупреждения о неполном должностном соответствии, то здесь возможен следующий вариант: замечание как самое легкое взыскание влечет лишь осуждение служащего; выговор сопровождается внесением соответствующей записи в личное дело гражданского служащего, а предупреждение о неполном должностном соответствии помимо соответствующей записи влечет также ограничение на период действия данного дисциплинарного взыскания возможности должностного роста гражданского служащего. При этом все указанные дисциплинарные взыскания выносятся в письменной форме и оформляются соответствующим актом.

Освобождение от замещаемой должности гражданской службы — дисциплинарное взыскание, впервые предусмотренное законодательством. С одной стороны, данное взыскание схоже с увольнением, однако, в отличие от последнего, гражданский служащий, освобожденный от замещаемой должности гражданской службы в связи с дисциплинарным взысканием, включается в кадровый резерв для замещения иной должности гражданской службы на конкурсной основе. С другой стороны, освобождение от замещаемой должности гражданской службы напоминает существовавшее ранее понижение в должности, но ко-

---

<sup>35</sup> О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим : указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 (в ред. от 25 июля 2006 г. № 763) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6. Ст. 440 ; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3459.

торое при этом опосредовано необходимостью прохождения по конкурсу. Однако, по сравнению с понижением, освобождение от должности с включением в кадровый резерв обладает рядом несомненных преимуществ. Так, при понижении в должности субъект дисциплинарной власти самостоятельно решал, на какую должность понизить, ведь законом не устанавливалось, на сколько ступеней возможно такое понижение. По поводу же освобождения от должности действующий закон установил, что для замещения иной должности на конкурсной основе гражданский служащий включается в кадровый резерв. Но и здесь весьма интересным отличием от понижения является то, что гражданский служащий по смыслу положений закона не лишен права претендовать на замещение не только нижестоящей, но и аналогичной, и даже вышестоящей должности.

В целом же законодательное закрепление данного дисциплинарного взыскания не избежало множества недостатков, в связи с чем практическое его применение весьма неопределенно и противоречиво.

Так, отдельные исследователи тот факт, что термин «освобождение от должности гражданской службы» используется Федеральным законом о гражданской службе в совершенно различных значениях как в связи с дисциплинарным взысканием, так и без всякой связи с ним, признают абсолютно недопустимым с точки зрения законодательной техники<sup>36</sup>. На наш взгляд, с подобным утверждением нельзя в полной мере согласиться, ведь, следуя такой логике, придется признать невозможным использование термина «увольнение с гражданской службы» применительно к увольнению в порядке дисциплинарного взыскания. Тем не менее высказанное предложение заменить термин «освобождение от должности гражданской службы» на «отрешение от должности гражданской службы» имеет смысл, поскольку дисциплинарное служебное законодательство нуждается в собственных дефинициях, позволяющих отличать различные по сути явления (в данном случае освобождение от должности в связи с дисциплинарным взысканием и без всякой связи с ним).

И здесь у ученых возникает еще один вопрос: если освобождение от должности — это дисциплинарное взыскание, почему

---

<sup>36</sup> См.: *Сергеев А. В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : дис. канд. юрид. наук. С. 110.

в формулировке п. 10 ст. 58 Федерального закона о гражданской службе говорится об освобождении в связи с дисциплинарным взысканием?<sup>37</sup> По всей видимости, законодатель допустил некоторую редакционную погрешность, употребив выражение «в связи с дисциплинарным взысканием». По нашему мнению, более предпочтительной будет формулировка «освобождение от замещаемой должности в порядке дисциплинарного взыскания». Это позволит, во-первых, устранить небольшой недостаток законодательной техники, а во-вторых, разграничить освобождение от должности как дисциплинарное взыскание и освобождение от должности, не связанное с применением дисциплинарной ответственности.

Основным недостатком законодательного закрепления данного вида дисциплинарного взыскания, налагаемого на государственного гражданского служащего, является фактическая неясность последствий его применения. Итак, следствием наложения данного взыскания является включение гражданского служащего в кадровый резерв для замещения иной должности гражданской службы на конкурсной основе. В связи с этим возникает ряд вопросов: а если в государственном органе на данный момент вообще нет вакантных должностей, кроме той, которую ранее замещал правонарушитель? Может ли он претендовать на ее замещение? Имеет ли он право участвовать в конкурсе для замещения должности в другом государственном органе? И на какую должность он может рассчитывать: только на нижестоящую, либо на должность такого же уровня, либо даже на вышестоящую? Закон не дает ответа на эти вопросы, единственное, о чем говорится, — это о замещении иной должности. Следовательно, претендовать на ту же должность гражданский служащий не может. Кроме того, остается неурегулированным правовой статус лица, освобожденного от замещаемой должности гражданской службы. Продолжает ли он считаться гражданским служащим? В течение какого срока он может быть включенным в кадровый резерв? Каковы последствия непрохождения конкурса? Или как быть, если должность, на которую претендует такой служащий, относится к должностям, при замещении которых конкурс не проводится?

---

<sup>37</sup> См.: *Чиканова Л. А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе : монография. М., 2005. С. 104.



Таким образом, непонятно, как на практике должно осуществляться положение о применении такого дисциплинарного взыскания, как освобождение от замещаемой должности гражданской службы. Сообразно с этим необходимо внести в Федеральный закон о гражданской службе соответствующие уточнения, регламентирующие все неясные моменты применения данного взыскания. На наш взгляд, целесообразно будет закрепить положение, согласно которому гражданский служащий включается в кадровый резерв для замещения в том же государственном органе должности уровня ниже той, которую он замещал ранее. При отсутствии такой должности гражданский служащий может участвовать в конкурсе на замещение должности, от замещения которой он был освобожден. На период прохождения конкурса лицу, освобожденному от замещения должности и включенному в кадровый резерв, не должно выплачиваться денежное содержание, кроме того, данным субъектом должны соблюдаться все обязанности, запреты, ограничения и требования к служебному поведению, установленные для гражданских служащих. В случае отрицательного результата прохождения конкурса служащий увольняется с гражданской службы (данное основание увольнения должно быть предусмотрено в соответствующей статье Федерального закона о гражданской службе). При замещении по конкурсу нижестоящей либо той же должности гражданской службы в отношении данного чиновника действуют общие правила, касающиеся применения дисциплинарных взысканий (так, считается, что взыскание действует в течение года, применяются все последствия его наложения).

Следующим и заключительным видом дисциплинарного взыскания, применяемого в отношении гражданских служащих, является увольнение по соответствующим основаниям. Следует отметить, что это единственное дисциплинарное взыскание, которое применяется за совершение дисциплинарных проступков, составы которых закреплены в тексте закона. При этом перечень оснований увольнения в порядке дисциплинарного взыскания является исчерпывающим. Соответственно увольнять гражданских служащих за совершение иных дисциплинарных проступков недопустимо. Однако отметим, что п. 2 ст. 37 Федерального закона о гражданской службе предусматривает возможность увольнения гражданского служащего в случае неоднократного неисполнения гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дис-

циплинарное взыскание. Это положение открывает для представителя нанимателя чрезвычайно широкий круг полномочий по увольнению гражданских служащих. Фактически руководитель имеет право за незначительный дисциплинарный проступок в первый раз применить, например, замечание, а во второй раз уже уволить подчиненного. Борьба с возможными злоупотреблениями данными полномочиями возможна лишь путем установления соответствия между тяжестью дисциплинарных проступков и дисциплинарными взысканиями, а также детализации дисциплинарного производства.

Кроме того, для отличия увольнения в качестве дисциплинарного взыскания от увольнения по другим основаниям как организационного мероприятия целесообразно дополнить положения законодательства указанием на правовые последствия применения такой меры дисциплинарной ответственности (это может быть лишение права занимать должности гражданской службы на определенный период).

В целом существующую систему дисциплинарных взысканий, налагаемых на гражданских служащих, необходимо, по нашему мнению, расширить, поделив ее на две группы: первую группу составят основные виды дисциплинарных взысканий, которые будут дифференцированы в зависимости от вида совершенного проступка, а вторая группа должна включить в себя дополнительные взыскания, которые могут применяться наряду с основными (это могут быть: сокращение должностного оклада, лишение различного рода надбавок, исключение из кадрового резерва для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста).

Что касается допустимости применения указанных мер имущественного характера, то этот вопрос сложно решить однозначно. На наш взгляд, эти виды взысканий могут быть закреплены в законодательстве, но только при условии обеспечения гарантий прав служащих путем детального установления дисциплинарной процедуры.

Возвращаясь к первой группе дисциплинарных взысканий, которые являются основными, обязательными к применению, отметим следующее. Предложенная нами классификация дисциплинарных проступков (параграф 1 главы 2 монографии) позволяет классифицировать соответствующим образом и дисциплинарные взыскания, применяемые за их совершение. Так, за незначительные проступки должны применяться дисциплинар-

ные взыскания, имеющие своей направленностью моральную сферу (замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии). Выбор конкретной меры осуществляется представителем нанимателя гражданского служащего с учетом тяжести совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, формы и степени его вины, обстоятельств, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующих результатов исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. Кроме того, указанные основные взыскания могут сочетаться с дополнительными дисциплинарными взысканиями. За совершение значительных проступков должно применяться освобождение от замещаемой должности гражданской службы, и, наконец, серьезные проступки, составы которых установлены законом, должны влечь увольнение гражданского служащего в порядке дисциплинарного взыскания.

Необходимо отметить, что поскольку Федеральный закон о гражданской службе предоставляет представителю нанимателя гражданского служащего право уволить последнего в случае неоднократного неисполнения должностных обязанностей, то предложенная нами система дисциплинарных взысканий, соответствующих тяжести дисциплинарных проступков, предполагает внесение изменений и в ст. 37 указанного Закона. Следуя логике наших рассуждений, уволить служащего за неоднократность можно будет лишь при наличии неснятого дисциплинарного взыскания, наложенного за совершение значительного дисциплинарного проступка, либо если был совершен значительный проступок при наличии любого дисциплинарного взыскания. Таким образом, в качестве способа разрешения этой проблемы может быть предложена идея вообще исключить из ст. 37 Федерального закона о гражданской службе п. 2 «неоднократного неисполнения гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание» с одновременным включением в текст Закона статьи, посвященной неоднократности дисциплинарных проступков (это может быть специальный Федеральный закон о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих).

Подводя итоги анализа дисциплинарных взысканий, налагаемых на государственных гражданских служащих, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, одним из основных выявленных недостатков законодательного закрепления системы дисциплинарных взысканий

является отсутствие указаний на содержание, степень воздействия и характер последствий применения дисциплинарных взысканий. В качестве общих последствий для всех видов взысканий нами предложен запрет на применение мер поощрения и на присвоение очередного классного чина в период действия дисциплинарного взыскания к гражданскому служащему, совершившему дисциплинарный проступок. Кроме того, выделены различия в правовых последствиях различных видов взысканий.

Во-вторых, действующая в настоящее время в отношении гражданских служащих система дисциплинарных взысканий была признана нами недостаточно разнообразной, не соответствующей достижению целей применения мер дисциплинарной ответственности. В связи с этим было сделано предложение о пополнении перечня дисциплинарных взысканий дополнительными видами взысканий, имеющими, в основном, направленность на материальные интересы служащих.

В-третьих, в целях ограничения сферы административного усмотрения представителя нанимателя гражданского служащего в дисциплинарном процессе нами была предложена дифференциация дисциплинарных взысканий в зависимости от категории дисциплинарного проступка. При этом, однако, должна быть сохранена определенная доля самостоятельности руководителя служащего в выборе конкретного дисциплинарного взыскания, но в законодательно установленных пределах, что может быть достигнуто предоставлением свободы выбора из основных дисциплинарных взысканий, предусмотренных за совершение вида дисциплинарного проступка, а также из всей группы дополнительных. Это компромиссное решение, с одной стороны, позволит избежать возможного произвола при применении дисциплинарных взысканий, а с другой — будет способствовать индивидуализации применяемых мер дисциплинарной ответственности.

### **§ 3. ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО: ПОНЯТИЕ И СТАДИИ**

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих России, как и любой другой вид юридической ответственности, характеризуется установлением в законе особой процедуры привлечения к ней. Применительно к дисциплинарному производству нами употребляются термины «процесс», «производство», «процедура». При этом следует отметить, что

в научной литературе по административному праву традиционно уделялось и уделяется много внимания вопросу о соотношении этих понятий. Поскольку указанные категории ни в законодательстве, ни в науке четко не разграничены, представляется необходимым определить позицию автора по рассматриваемому вопросу, хотя для целей данной работы это не является принципиальным. Не вдаваясь в глубокий содержательный анализ понятий «процесс», «производство» и «процедура по привлечению гражданских служащих к дисциплинарной ответственности», для определения порядка применения к гражданским служащим дисциплинарной ответственности мы предлагаем использовать только категорию «дисциплинарное производство». При этом представляется верным согласиться с высказанным в литературе мнением, согласно которому дисциплинарное производство является одной из составляющих административно-юрисдикционного процесса<sup>38</sup>. В силу того, что среди административистов до сих пор не сложилось единства мнений по поводу терминов в сфере административного процесса и связанных с ними отношений, вопрос о дисциплинарном производстве, его понятии и содержании также остается открытым.

Итак, нами признается, что дисциплинарное производство является одной из разновидностей административных производств, составляющих административный юрисдикционный процесс. При этом под дисциплинарным производством предлагается понимать урегулированную административно-правовыми процессуальными нормами деятельность по привлечению государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности.

Нормы, регламентирующие указанный порядок, закреплены в Федеральном законе о гражданской службе. И, как совершенно справедливо отмечается в научной литературе, «из всех видов юридической ответственности дисциплинарная ответственность характеризуется наименьшей степенью ее обеспечения процессуальными нормами»<sup>39</sup>. Эти нормы закрепляют скорее отдельные элементы того, что с точки зрения юридической тео-

<sup>38</sup> См.: *Махина С. Н.* Административная децентрализация в Российской Федерации : монография. Воронеж, 2005. С. 246 ; *Административное право России : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов.* М., 2006. С. 632.

<sup>39</sup> *Добробаба М. Б.* Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности. С. 15.

рии считается дисциплинарным производством: правила об истребовании объяснений, сроки и субъекты привлечения к ответственности, порядок обжалования, плюс еще три-пять правил и составляют для большинства видов дисциплинарной ответственности требования дисциплинарного производства<sup>40</sup>. «И проблема не только в малочисленности таких норм, — пишет Ю. Н. Туганов, — но и в их отсутствии по ряду важных вопросов. В результате тщательность и объективность разбирательства, соблюдение демократических норм и принципов зачастую зависит не от точного соблюдения правовых норм, а от усмотрения и от уровня правовой культуры лиц, налагающих дисциплинарные взыскания»<sup>41</sup>.

Сложившаяся ситуация обусловлена несовершенством процессуально-правовой основы дисциплинарной ответственности государственных служащих. Поэтому в качестве одной из задач исследования порядка привлечения гражданских служащих к дисциплинарной ответственности видится определение проблемных вопросов дисциплинарного производства и установление тех условий и процедур, закрепление которых в законе представляется принципиальным. И, прежде всего, думается, что четкое определение стадий дисциплинарного производства должно получить свое законодательное выражение.

Дисциплинарное производство, «как и любая процессуальная деятельность ... осуществляется в определенной логической последовательности, при которой одни группы процедур, объединенные общим промежуточным результатом, сменяются другими. Такое поступательное, объединенное общей конечной целью движение процесса имеет название стадийности»<sup>42</sup>. Вопрос о понятии стадии дисциплинарного производства не является дискуссионным, однако по отношению к количеству и специфике каждой отдельной стадии существуют различные подходы.

Так, в 80-х гг. XX в. Ю. С. Адушкин назвал следующие стадии дисциплинарного производства: возбуждение производства; служебная проверка (расследование); рассмотрение дисцип-

<sup>40</sup> Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986. С. 116.

<sup>41</sup> Туганов Ю. С. Некоторые проблемные аспекты процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных силах. 2005. № 5.

<sup>42</sup> Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 596.

линарного дела и принятие решения; пересмотр дела; исполнение наложенного взыскания<sup>43</sup>. Д. Н. Бахрах в качестве стадий дисциплинарного производства предлагает различать: служебное разбирательство; рассмотрение дисциплинарного дела, пересмотр дела; исполнение наложенного взыскания<sup>44</sup>. Существует мнение, согласно которому процедура наложения дисциплинарного взыскания должна включать следующие стадии: выявление дисциплинарного проступка и расследование представителем нанимателя дела; вынесение представителем нанимателя решения о необходимости привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности и выбор применяемой меры ответственности; исполнение дисциплинарного взыскания; обжалование взыскания; прекращение дисциплинарного дела в связи с окончанием срока действия дисциплинарного взыскания или досрочным его снятием<sup>45</sup>. В зависимости от полноты реализации собственных процессуальных прав сторонами производства выделяют обязательные стадии, которые характеризуют обязательный объем используемых прав и обязанностей для применения ответственности в соответствии с основными принципами данного производства, и факультативные стадии, реализующиеся в производстве только в том случае, если сторона производства решает реализовать весь комплекс предоставленных ей законодателем процессуальных прав. При этом обязательными считаются стадии возбуждения дела о дисциплинарном проступке, рассмотрения дела, вынесения и исполнения решения, а факультативными – стадии служебного расследования и пересмотра решения<sup>46</sup>.

По нашему мнению, подобное многообразие точек зрения, фактически отражающих один и тот же подход к определению стадий дисциплинарного производства, обусловлено отсутствием в действующем законодательстве четкого установления этих стадий. В связи с этим представляется в целях упорядочения порядка привлечения гражданских служащих к дисциплинарной ответственности закрепить в Федеральном законе о гражданской службе следующие стадии дисциплинарного производства: возбуждение дела о дисциплинарном проступке; служебное рассле-

<sup>43</sup> См.: Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР. С. 45.

<sup>44</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2000. С. 589.

<sup>45</sup> См.: Полетаев Ю. Н. Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда. М., 2005. С. 173–177.

<sup>46</sup> См.: Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 660.

дование; рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения; исполнение решения (обязательные стадии), а также обжалование решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания (факультативные стадии).

Для каждой стадии дисциплинарного производства должны быть определены сроки, участники и юридически значимые документы, принимаемые в процессе реализации этой стадии.

Для детального анализа каждой стадии дисциплинарного производства необходимо рассмотреть каждую из них.

Первая стадия дисциплинарного производства — *возбуждение дисциплинарного дела*.

К субъекту, обладающему полномочием инициировать возбуждение дела о дисциплинарном проступке, Федеральный закон о гражданской службе относит представителя нанимателя, которым является руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

Таким образом, участниками дисциплинарного производства в его современном виде являются, с одной стороны, государственный служащий, а с другой — представитель его нанимателя. В юридической науке известно мнение, ставящее под сомнение правильность такой ситуации в силу очевидности неравного положения названных субъектов. Как указывает А. А. Гришковец, «ощутимых гарантий законности и обоснованности применения в отношении него дисциплинарного взыскания государственный служащий не имеет. Анализ дисциплинарной практики, существующей в государственных органах, показывает, что инструмент дисциплинарной ответственности особенно активно используется администрацией в случае конфликта между руководителем и подчиненным, а еще чаще — для того, чтобы путем применения дисциплинарных мер принудить государственного служащего оставить замещаемую им должность... Поэтому следует в рамках дисциплинарной процедуры предусмотреть механизм, который сделал бы дисциплинарное разбирательство более объективным, а применение мер дисциплинарной ответственности — законным и обоснованным. ... Участие в разбирательстве по делу третьей стороны, не заинтересованной в исходе его рассмотрения, но при этом компетентной в кадровых вопросах и наделенной значительными полномочиями, несом-



ненно, будет способствовать большей объективности принимаемого по результатам разбирательства решения. В определенной степени появление третьего независимого участника дисциплинарного разбирательства станет сдерживающим фактором, который призван предостеречь администрацию государственного органа от соблазна нарушить права государственного служащего»<sup>47</sup>. На наш взгляд, в качестве такого независимого участника может выступать подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

Кроме того, при рассмотрении вопроса о субъекте дисциплинарной власти следует отметить, что именно представителю нанимателя принадлежит инициатива применения дисциплинарного взыскания. И здесь интересен опыт Германии, где дисциплинарное законодательство предоставляет право самому чиновнику возбудить против себя дисциплинарное производство<sup>48</sup>. Целью такой меры является создание дополнительных гарантий для государственного служащего от необоснованных действий в отношении него со стороны руководителей всех уровней.

В настоящее время в Российской Федерации право инициировать возбуждение дела о дисциплинарном проступке, как и право рассматривать его по существу, а также принимать по нему решение принадлежит только представителю нанимателя гражданского служащего. Таким образом, субъектом дисциплинарной юрисдикции на государственной гражданской службе является представитель нанимателя гражданского служащего. Однако, как утверждает А. А. Гришковец, есть некоторые основания отнести к органам, осуществляющим юрисдикцию по дисциплинарным делам, также и суд<sup>49</sup>. Это касается предусмотренной Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений,

<sup>47</sup> Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации : монография : в 3 ч. Ч. 2: Повышение эффективности государственной службы: правовые и организационные проблемы. С. 23–24.

<sup>48</sup> См.: Ноздрачев А. Ф. Германское законодательство о государственной службе. С. 146.

<sup>49</sup> Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации : монография : в 3 ч. Ч. 2: Повышение эффективности государственной службы: правовые и организационные проблемы. С. 36.

нарушающих права и свободы граждан»<sup>50</sup> особой процедуры привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности за действия (бездействие), ведущие к нарушениям прав и законных интересов граждан. В соответствии с указанным законом, в случае признания действия (решения) гражданского служащего незаконным, суд определяет ему меру ответственности, предусмотренную Федеральным законом об основах государственной службы, другими федеральными законами, вплоть до представления об увольнении. На основании решения (представления) суда лицо, уполномоченное налагать дисциплинарные взыскания, издает акт о применении той меры ответственности (соответствующего дисциплинарного взыскания), которую избрал суд. Эта мера не может быть отменена или изменена.

Следовательно, принятие решения о наложении дисциплинарного взыскания осуществляется судом, а само применение наложенного взыскания – представителем нанимателя гражданского служащего. Однако следует иметь в виду, что, во-первых, нормы этого акта не приведены в соответствие с Федеральным законом о гражданской службе, а во-вторых, на практике не применяются, как отмечает Д. Н. Бахрах, «из-за своей ... расплывчатости»<sup>51</sup>. Действующее законодательство фактически устанавливает «иммунитет служащих публичных организаций от притязаний граждан, в отношении которых они совершили незаконные, нецелесообразные действия. Максимум, что могут сделать потерпевшие, – добиться отмены незаконного акта»<sup>52</sup>. Таким образом, по мнению Ю. Н. Старилова, «граждане пытаются бороться с административным произволом лишь при помощи сочинения «административных жалоб» и направления их должностным лицам, нарушившим те или иные права граждан. Эффективность таких мер, как показывает практика, весьма невелика»<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ) // Рос. газета. 1993. 12 мая ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 51. Ст. 4970.

<sup>51</sup> Бахрах Д. Н. Совершенствовать правовые формы защиты прав граждан от административного произвола // Судебная защита прав граждан в ее наиболее эффективных формах : материалы науч.-практ. конф., 24 декабря 2002 года, Екатеринбург. Екатеринбург, 2003. С. 9.

<sup>52</sup> Там же. С. 10.

<sup>53</sup> Старилов Ю. Н. Административное право в борьбе с произвольным администрированием // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. научных трудов. Воронеж, 2004. Вып. 17 : Феномен «синдрома бесправия» в современном правовом государстве. С. 170–196.

Думается, что создание действенного механизма применения мер дисциплинарной ответственности по представлению суда станет реальной гарантией защиты прав граждан от административного произвола, а также позволит повысить ответственность представителя нанимателя гражданского служащего. Кроме того, предоставление суду определенных дисциплинарных юрисдикционных полномочий не нарушает компетенции субъекта дисциплинарной власти, поскольку суд, осуществляя правосудие, не вмешивается в деятельность государственного органа, он лишь принимает обязательное для исполнения ими решение. Тем более, что собственно применение дисциплинарного взыскания относится к исключительной компетенции представителя нанимателя гражданского служащего.

Следует также отметить, что, рассуждая о субъектах дисциплинарных полномочий, некоторые ученые предлагают расширить число таких лиц, которым предоставлено право налагать на государственного служащего дисциплинарные взыскания. Так, А. А. Гришковец считает целесообразным наделять таким правом непосредственного руководителя государственного служащего, а также руководителей вышестоящих структурных подразделений государственного органа<sup>54</sup>. Позволим себе не согласиться с подобным предложением, поскольку, хотя наделение полномочием налагать дисциплинарные взыскания нижестоящих руководителей чиновника и будет способствовать оперативности применения дисциплинарной ответственности, но не позволит в полной мере обеспечить объективность дисциплинарного разбирательства. По нашему мнению, непосредственный руководитель, а также руководитель вышестоящего структурного подразделения аппарата государственного органа, например руководитель департамента или начальник управления, могут быть лишь субъектами дисциплинарного обвинения, т.е. лицами, полномочными ходатайствовать о применении дисциплинарного взыскания. В целях единообразия дисциплинарной практики в государственном органе, повышения эффективности контроля руководителя государственного органа в отношении своих подчиненных, а также обеспечения объективности дисциплинарного производства полномочия по применению дисциплинарной ответственности долж-

<sup>54</sup> См.: *Гришковец А. А.* Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации : монография : в 3 ч. Ч. 2: Повышение эффективности государственной службы: правовые и организационные проблемы. С. 37–38.

ны быть оставлены только за представителем нанимателя гражданского служащего. Сохранение существующего положения, когда применение дисциплинарного взыскания — исключительная компетенция руководителя государственного органа в сочетании со снижением доли его усмотрения в решении подобных вопросов, — необходимое условие создания действительно эффективного института дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

Заметим, что отсутствие законодательно закрепленных поводов и оснований для возбуждения дисциплинарного дела и, кроме того, право, а не обязанность субъекта дисциплинарной власти применять дисциплинарные взыскания также свидетельствуют о большой доле усмотрения представителя нанимателя гражданского служащего, что, в свою очередь, противоречит принципу неотвратимости дисциплинарной ответственности. Нами уже аргументировалась необходимость снижения степени усмотрения лица, уполномоченного применять дисциплинарные взыскания. В развитие этой позиции предлагается предусмотреть в дисциплинарном служебном законодательстве следующие положения. Основанием возбуждения дисциплинарного дела должно стать наличие достаточных данных, указывающих на признаки дисциплинарного проступка. Таким образом, субъект дисциплинарной власти, усмотрев в действиях гражданского служащего признаки состава дисциплинарного проступка, должен будет возбудить дисциплинарное дело. В качестве поводов для возбуждения дисциплинарного дела можно предусмотреть:

- непосредственное обнаружение дисциплинарного проступка представителем нанимателя гражданского служащего;
- ходатайство непосредственного руководителя гражданского служащего, руководителя вышестоящего структурного подразделения государственного органа о возбуждении дисциплинарного дела;
- ходатайство контрольно-надзорных органов (прокурор, Счетная палата и др.) о возбуждении дисциплинарного дела;
- сообщения других гражданских служащих о проступке;
- сообщения физических и юридических лиц о фактах нарушения их прав и интересов неисполнением или ненадлежащим исполнением гражданским служащим его должностных обязанностей;
- информация о дисциплинарном проступке, содержащаяся в материалах проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки;

– сообщения в средствах массовой информации о фактах неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей.

Кроме того, в законодательстве необходимо предусмотреть основания отказа в возбуждении дисциплинарного дела или прекращения дисциплинарного дела:

- 1) отсутствие события дисциплинарного проступка;
- 2) отсутствие в деянии состава дисциплинарного проступка;
- 3) истечение сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности;
- 4) привлечение гражданского служащего к дисциплинарной ответственности за данный дисциплинарный проступок (такое основание прекращения дисциплинарного дела связано с законодательно установленным правилом, в соответствии с которым за каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание (п. 2 ст. 57 Федерального закона о гражданской службе);
- 5) увольнение гражданского служащего, привлекаемого к дисциплинарной ответственности;
- 6) смерть гражданского служащего, привлекаемого к дисциплинарной ответственности.

Что касается сроков давности наложения дисциплинарного взыскания, то они уже предусмотрены п. 4 и 5 ст. 58 Федерального закона о гражданской службе, в соответствии с которыми дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки. При этом дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Установление таких относительно коротких сроков является своего рода гарантией для государственного служащего от возможного произвола со стороны начальства, обладающего дисциплинарными полномочиями. Дело в том, что «откладывая применение в отношении государственного служащего меры

дисциплинарной ответственности, руководитель будет долгое время иметь на него достаточно мощный рычаг давления, благодаря которому он сможет оказывать в необходимых ему случаях определенное воздействие на подчиненного, сделав его более сговорчивым в случае возникновения спорных вопросов и конфликтных ситуаций, в которых руководитель будет не обязательно прав, а его действия – безупречны с точки зрения принципа законности»<sup>55</sup>.

Таким образом, истечение указанных сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности препятствует возбуждению дисциплинарного дела.

Как уже отмечалось, каждая стадия дисциплинарного производства должна характеризоваться юридически значимыми документами, которые принимаются в ходе ее реализации.

Известно, что решение о возбуждении дисциплинарного дела относится к исключительной компетенции представителя нанимателя государственного гражданского служащего. При этом следует отметить, что специальный акт о возбуждении дела о дисциплинарном проступке не издается, что обусловлено отсутствием должного уровня формализации дисциплинарного производства, предусмотренного отечественным законодательством о государственной гражданской службе. Поэтому согласимся с А. А. Гришковцом, который указывает на ошибочность утверждения И. В. Пановой о том, что акты возбуждения дисциплинарного производства отличаются своим разнообразием, и отнесения к таковым и частного определения суда, и распоряжения (постановления) органов исполнительной власти, и протеста (представления) прокурора, и всевозможных докладных, и иных форм реагирования контрольно-надзорных органов<sup>56</sup>. Как уже говорилось, указанные акты могут быть лишь поводами для возбуждения дисциплинарного дела. Сам же акт о таком возбуждении должен быть принят только субъектом дисциплинарной власти, а это, как известно, – представитель нанимателя гражданского служащего. Здесь, однако, следует обратиться к дефиниции «субъекты дисциплинарного обвинения», предложенной

---

<sup>55</sup> Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации : монография : в 3 ч. Ч. 2: Повышение эффективности государственной службы: правовые и организационные проблемы. С. 34.

<sup>56</sup> См.: Панова И. В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов, 1999. С. 233.

в 80-е гг. XX столетия Ю. С. Адушкиным<sup>57</sup>. В настоящее время к таким субъектам, которые наделены правом ставить перед субъектом дисциплинарной власти вопрос о возбуждении дисциплинарного производства и последующем привлечении служащего к дисциплинарной ответственности, можно отнести довольно широкий круг государственных органов и должностных лиц. Так, в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель требуют привлечения лиц, нарушивших закон, к установленной законом ответственности<sup>58</sup>. Подобное право также предоставлено Счетной палате, которая по результатам проведенных контрольных мероприятий направляет органам государственной власти Российской Федерации представления по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации и бесхозяйственности<sup>59</sup>. Кроме того, полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе имеет право вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о применении к руководителям их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, мер дисциплинарного взыскания<sup>60</sup>. И наконец уполномоченный по правам человека в Российской Федерации по результатам рассмотрения жалобы

<sup>57</sup> См.: Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР. С. 67.

<sup>58</sup> О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 24 июля 2007 г. № 214-ФЗ) // Рос. газета. 1992. 18 февр. ; 1995. 25 нояб. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 5620 ; 2000. № 2. Ст. 140 ; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5018 ; 2002. № 26. Ст. 2523 ; № 30. Ст. 3029 ; № 40. Ст. 3853 ; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700 ; 2004. № 35. Ст. 3607 ; 2005. № 29. Ст. 2906 ; № 45. Ст. 4586 ; 2007. № 10. Ст. 1154 ; № 24. Ст. 2830 ; № 31. Ст. 4011.

<sup>59</sup> О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ (в ред. от 29 марта 2008 г. № 29-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3. Ст. 167 ; 2002. № 28. Ст. 2790 ; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700 ; 2004. № 27. Ст. 2711 ; № 33. Ст. 3370 ; № 49. Ст. 4844 ; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3427 ; 2007. № 10. Ст. 1151 ; № 16. Ст. 1929 ; № 30. Ст. 3804 ; № 31. Ст. 4011.

<sup>60</sup> О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 11 апреля 2008 г. № 487) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112 ; № 26. Ст. 2748 ; № 38. Ст. 3781 ; 2001. № 6. Ст. 551 ; 2004. № 15. Ст. 1395 ; № 41. Ст. 4021 ; 2005. № 13. Ст. 1135 ; 2008. № 16. Ст. 1673.

вправе обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного производства в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина<sup>61</sup>.

Таким образом, указанные органы и должностные лица наделены правом ставить вопрос о возбуждении дисциплинарного дела, само же решение принимается исключительно представителем нанимателя гражданского служащего. По нашему мнению, круг субъектов дисциплинарного обвинения должен быть четко установлен в дисциплинарном служебном законодательстве. Кроме того, поступление подобного представления, требования и пр. непременно должно влечь возбуждение дела о дисциплинарном проступке, но не обязательно применение дисциплинарного взыскания. Это позволит, с одной стороны, повысить степень ответственности самого представителя нанимателя гражданского служащего, а с другой — не допустить вторжения одного государственного органа или должностного лица в компетенцию другого. Заметим также, что субъектом дисциплинарного обвинения, чье ходатайство должно послужить поводом для возбуждения дисциплинарного дела, должен быть назван непосредственный руководитель служащего.

Итак, на стадии возбуждения дисциплинарного дела субъектом дисциплинарной власти при наличии повода и достаточных оснований должно быть принято соответствующее решение, которое оформляется специальным актом. В настоящее время форма и содержание такого документа о возбуждении дела о дисциплинарном проступке законодательно не установлены. В связи с этим предлагается закрепить в Федеральном законе о гражданской службе норму, обязывающую представителя нанимателя гражданского служащего издавать локальный нормативный акт о возбуждении дисциплинарного производства. С принятием подобного документа должно связываться начало следующей стадии дисциплинарного производства — служебное расследование.

---

<sup>61</sup> Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федер. конституц. закон Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 10 июня 2008 г. № 3-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011 ; 2006. № 43. Ст. 4411 ; 2008. № 24. Ст. 2788.



В отношении такой стадии дисциплинарного производства, как *служебное расследование*, обращает на себя внимание тот факт, что действующее законодательство о гражданской службе не знает данного термина. Федеральный закон о гражданской службе довольно подробно регламентирует лишь проведение служебной проверки. При этом, однако, законодатель, устанавливая необходимость проведения служебной проверки, допускает некоторое противоречие между нормами, регламентирующими эту процедуру. Так, п. 2 ст. 58 Федерального закона о гражданской службе в императивной форме установил, что «перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка». Пунктом же 1 ст. 59 указанного закона предусмотрено, что служебная проверка проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего. В связи с этим в юридической литературе высказаны две точки зрения. Согласно первой служебная проверка должна быть проведена в каждом случае нарушения служебной дисциплины<sup>62</sup>. По мнению других ученых, она должна проводиться только в случаях, когда одна из сторон служебного правоотношения заявила (проявила инициативу) о необходимости такой проверки<sup>63</sup>. Вторая позиция представляется наиболее верной, поскольку на практике зачастую гражданский служащий не отрицает ни факта совершения дисциплинарного проступка, ни своей вины, а совершенный проступок незначителен и при этом обстоятельства дела очевидны. В таком случае проведение проверки представляется излишним и нецелесообразным. Именно здесь становится наиболее четкой разница между служебным расследованием, которое может включать проведение служебной проверки, но может проходить и без нее, и собственно служебной проверкой. Таким образом, в дисциплинарном служебном законодательстве должно быть сформулировано положение, согласно которому, если гражданским служащим совершен незначительный дисциплинарный проступок, все обстоятельства дела достаточно очевидны, а сам виновный не оспаривает обоснован-

<sup>62</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / под ред. А. Ф. Ноздрачева. М., 2005. С. 395.

<sup>63</sup> См.: *Чиканова Л. А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе : монография. С. 106.

ность своего привлечения к дисциплинарной ответственности, то служебное расследование проводится в упрощенном порядке, т.е. без проведения служебной проверки. В данном случае решение о возбуждении дисциплинарного дела и решение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания могут быть выражены в одном акте представителя нанимателя гражданского служащего. Дисциплинарное производство проводится здесь в упрощенном порядке и не требует привлечения к участию в нем других участников, кроме субъекта дисциплинарных полномочий и самого гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок.

При наличии решения представителя нанимателя или заявления гражданского служащего будет проводиться служебная проверка по правилам ст. 59 Федерального закона о гражданской службе.

Указанная статья называет обстоятельства и факты, которые должны быть установлены при проведении служебной проверки:

- 1) факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- 2) вина гражданского служащего;
- 3) причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- 4) характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка;
- 5) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Ответственность за своевременность и правильность проведения служебной проверки закон возлагает на представителя нанимателя, ее назначившего. Кроме того, законодатель определяет, что служебная проверка проводится подразделением государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа, и указывает, что в проведении служебной проверки не может участвовать гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. Эта же статья Федерального закона о гражданской службе устанавливает месячный срок проведения проверки, закрепляет права гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка, а также определяет форму и содержание заключения по результатам служебной проверки.

Предусмотрена также возможность отстранения гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка, от замещаемой им должности с сохранением на этот период денежного содержания. Эта мера, позволяющая, с одной стороны, более объективно провести проверку факта дисциплинарного проступка, а с другой – соблюсти права гражданского служащего, в литературе рассматривается как «процессуальная мера обеспечения дисциплинарного производства»<sup>64</sup>.

Временное отстранение, по верному утверждению А. Ф. Ноздрачева, является «одним из юридических условий объективной проверки (выяснения) всей совокупности обстоятельств, связанных с должностным проступком. Оно применяется лишь в тех случаях, когда есть основания полагать, что исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей в период проверки должностного проступка нецелесообразно»<sup>65</sup>. Следовательно, отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы должно применяться в случаях, когда этого требует объективная необходимость и дальнейшее пребывание предполагаемого нарушителя в должности может существенно навредить интересам государственной службы, затруднить проведение дисциплинарного разбирательства, или наоборот, в случаях, когда необходимо оградить гражданского служащего от давления со стороны руководства. Выше уже аргументировалась целесообразность замены используемого Федеральным законом о гражданской службе понятия «отстранение от должности» термином «отстранение от исполнения должностных обязанностей» (см. параграф 1 главы 1 монографии). При этом, на наш взгляд, в законе следует не только предусмотреть возможность отстранения гражданского служащего от исполнения им должностных обязанностей в случае проведения в его отношении служебной проверки и на время ее проведения, но и предоставить право представителю нанимателя отстранять гражданского служащего с самого начала дисциплинарного производства вплоть до его окончания. Иными словами, поскольку с момента обнаружения дисциплинарного проступка до дня назна-

<sup>64</sup> Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации : монография : в 3 ч. Ч. 2: Повышение эффективности государственной службы: правовые и организационные проблемы. С. 26.

<sup>65</sup> Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки гос. служащих. С. 511–512.

чения служебной проверки может пройти несколько дней, а за это время служащим могут быть уничтожены следы совершения дисциплинарного проступка, то представляется целесообразным не увязывать отстранение от исполнения должностных обязанностей со служебной проверкой, а предоставить возможность субъекту дисциплинарной власти сразу с момента возбуждения дисциплинарного дела применить такую процессуальную меру обеспечения дисциплинарного производства.

Таким образом, при регламентации правил проведения служебной проверки законодателем была сделана попытка урегулировать наиболее важные аспекты такой процедуры. При этом не нашли своего отражения вопросы, которые обязательно должны быть урегулированы в новом дисциплинарном служебном законодательстве. К ним, в частности, относятся:

- установление сроков назначения служебной проверки;
- определение правового статуса участников служебной проверки;
- указание перечня лиц, которые не могут привлекаться к проведению служебной проверки;
- определение порядка формирования и деятельности комиссии по проведению служебной проверки.

По нашему мнению, проверка должна быть назначена в трехдневный срок с момента принятия решения представителем нанимателя гражданского служащего о возбуждении дисциплинарного дела. В этот срок, думается, вполне возможно определить, необходимо ли вообще проведение служебной проверки, а также осуществить определенные подготовительные действия к проведению данной процедуры, в частности, истребование письменного объяснения гражданского служащего, определение должностных лиц, которые будут проводить проверку, и пр.

Кроме того, в законодательстве должен быть зафиксирован круг участников служебной проверки. К ним могут быть отнесены: представитель нанимателя гражданского служащего как лицо, контролирующее своевременность и правильность проведения проверки; председатель комиссии по проведению служебной проверки; представитель подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров; представитель юридического (правового) подразделения; представитель выборного профсоюзного органа данного государственного органа; гражданский служащий, в отношении которого ведется служебная проверка; свидетели (лица, которым могут быть известны

обстоятельства, подлежащие установлению: ими могут быть граждане, как состоящие на службе, так и не являющиеся служащими), а также эксперты и специалисты (например, при разрешении сложных технических или финансовых вопросов).

Из указанных выше субъектов только права гражданского служащего, в отношении которого проводится проверка, получили свое законодательное закрепление. Статус же других участников остался не определенным даже в самом общем виде.

Законодатель, установив запрет на участие в проведении служебной проверки гражданских служащих, прямо или косвенно заинтересованных в ее результатах, не определил, даже примерно, возможный перечень этих лиц. Представляется, что во всяком случае не могут участвовать в проведении служебной проверки:

- гражданский служащий, в отношении которого проводится проверка;
- супруг, близкий родственник гражданского служащего, в отношении которого проводится проверка;
- лицо, имеющее с гражданским служащим, в отношении которого проводится проверка, дружеские, или, напротив, неприязненные отношения;
- гражданский служащий, прямо подчиненный по службе гражданскому служащему, в отношении которого проводится проверка.

В дисциплинарном служебном законодательстве должны быть определены полномочия участников проведения служебной проверки, а также порядок составления заключения по результатам служебной проверки. Поскольку служебная проверка осуществляется комиссионно, на практике может сложиться ситуация, когда участники служебной проверки не пришли к единому мнению. В таком случае законодательно должна быть предусмотрена возможность члена комиссии выразить особое мнение, которое приобщается к заключению по результатам служебной проверки.

Кроме того, необходимо законодательно закрепить обязанность приложения к заключению о результатах служебной проверки документов, подтверждающих обстоятельства, установленные в ходе проведения проверки, объяснения гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка, других служащих и иных лиц, а также иные материалы, имеющие отношение к установленным проверкой фактам.

Говоря о заключении по результатам служебной проверки, законодатель утверждает, что оно содержит предложение о применении или неприменении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания, т.е. заключение носит рекомендательный характер, и решать вопрос о наложении дисциплинарного взыскания будет только сам субъект дисциплинарной власти. Думается, что подобное положение вещей, соответствующее принципу административного усмотрения, не способствует объективности дисциплинарного разбирательства и потому должно быть изменено путем закрепления в законе требования обязательности для представителя нанимателя выводов и рекомендаций указанного заключения.

Таким образом, стадия служебного расследования начинается с принятия решения представителем нанимателя гражданского служащего о проведении или непроведении служебной проверки и завершается направлением заключения по результатам проверки субъекту дисциплинарной власти.

*Рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения* образует следующую стадию дисциплинарного производства. В ходе реализации этой стадии дисциплинарного производства участвует один его участник, а именно представитель нанимателя гражданского служащего, который реализует свое право усмотрения в принятии решения о применении или неприменении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания. Выше уже аргументировалась необходимость законодательного установления обязанности субъекта дисциплинарной власти применить дисциплинарное взыскание в случае, если установлено, что гражданским служащим был совершен дисциплинарный проступок. Таким образом, если рассмотрение материалов дисциплинарного дела позволяет сделать субъекту дисциплинарных полномочий вывод о наличии в действиях гражданского служащего состава дисциплинарного проступка, то такой субъект должен принять решение о применении дисциплинарного взыскания к виновному. При этом в соответствии с п. 3 ст. 58 Федерального закона о гражданской службе учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Законодательно закрепленная обязанность учесть названные обстоятельства служит гарантией прав гражданского слу-

жащего от необоснованного привлечения его к дисциплинарной ответственности и соответствует такому принципу юридической ответственности, как соразмерность правонарушения и наказания.

В связи с необходимостью учета всех указанных обстоятельств от субъекта дисциплинарной власти требуется всесторонний анализ материалов дисциплинарного дела, перечень которых, по нашему мнению, могут составлять следующие документы:

- документы, послужившие поводом для возбуждения дисциплинарного дела;
- акт о возбуждении дисциплинарного дела;
- приказ представителя нанимателя о проведении служебной проверки;
- заключение по результатам служебной проверки;
- объяснения гражданского служащего;
- объяснения других лиц;
- служебная характеристика на гражданского служащего;
- заключения специалистов, экспертов;
- другие документы, имеющие отношение к установленным в ходе служебного расследования фактам.

По результатам рассмотрения перечисленных материалов представитель нанимателя гражданского служащего принимает решение, которое выражается в акте о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения (или акте о прекращении дисциплинарного дела). Копия этого акта в соответствии с требованием п. 6 ст. 58 Федерального закона о гражданской службе вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня его издания. При этом запись о применении дисциплинарного взыскания в трудовую книжку гражданского служащего не заносится, за исключением записи об увольнении в порядке дисциплинарного взыскания.

К сожалению, законодатель не определяет требований по оформлению и хранению дисциплинарных дел, которые могли бы заключаться в приобщении всех материалов к дисциплинарному делу, составлению их описи, необходимости пронумеровать, пронумеровать дело и передать его на хранение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров.

На стадии *исполнения решения* к гражданскому служащему либо применяется соответствующий вид дисциплинарного взыс-

кания, либо в отношении него прекращается дисциплинарное преследование.

И здесь в зависимости от вида наложенного взыскания различается наполнение данной стадии дисциплинарного производства, а также правовые последствия применения меры дисциплинарной ответственности.

Так, если было наложено такое дисциплинарное взыскание, как увольнение, то с гражданским служащим расторгается служебный контракт, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы. Гражданский служащий в день освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы обязан сдать служебное удостоверение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров. В трудовую книжку служащего вносится запись о его увольнении с указанием основания увольнения.

При освобождении гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы в порядке дисциплинарного взыскания он включается в кадровый резерв для замещения иной должности гражданской службы на конкурсной основе.

Исполнение таких взысканий, как замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии, состоит, по всей видимости, в объявлении гражданскому служащему о том, что к нему применяется соответствующий вид дисциплинарного взыскания. Как уже отмечалось выше, каких-либо реально ощутимых последствий применения указанных взысканий дисциплинарное служебное законодательство не предусматривает.

Стадия исполнения решения прекращается при истечении срока действия дисциплинарного взыскания, который составляет один год, либо отмене дисциплинарного взыскания комиссией государственного органа по служебным спорам или судом, либо при досрочном снятии дисциплинарного взыскания представителем нанимателя.

По общему правилу дисциплинарное взыскание сохраняет свою силу в течение одного года после его применения, после чего автоматически (т.е. без издания представителем нанимателя специального акта) теряет силу. Но, кроме того, гражданский служащий может воспользоваться своим правом обжаловать дисциплинарное взыскание, и в таком случае наступает факультативная стадия дисциплинарного производства — *обжалование*



*решения.* Мы предлагаем говорить именно об обжаловании решения представителя нанимателя, а не об обжаловании дисциплинарного взыскания. Как известно, Федеральным законом о гражданской службе вообще не затрагивается вопрос о возможности обжалования дисциплинарного взыскания или акта о прекращении дисциплинарного дела другими участниками дисциплинарного производства, помимо самого гражданского служащего и представителя его нанимателя. Действующим законодательством предоставляется право обжаловать только дисциплинарное взыскание, а также решение комиссии по служебным спорам. А если какой-либо участник дисциплинарного производства не согласен, например, с решением представителя нанимателя не применять к виновному гражданскому служащему дисциплинарное взыскание? По нашему мнению, дисциплинарное служебное законодательство должно включать положение, согласно которому субъекты дисциплинарного обвинения (которые должны быть перечислены в отдельной статье) наделяются правом обжаловать дисциплинарное взыскание или акт представителя нанимателя о прекращении дисциплинарного дела в комиссию по служебным спорам или в суд.

В основном все же законодатель обоснованно уделяет серьезное внимание именно обжалованию дисциплинарного взыскания гражданским служащим. Так, в соответствии с п. 7 ст. 58 указанного Федерального закона гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд. Порядок и правила обращения в комиссию по служебным спорам или в суд, порядок рассмотрения служебного спора, принятия решения и его исполнения предусмотрены главой 16 данного Закона, другими федеральными законами, а также гражданским процессуальным законодательством.

Гражданский служащий может обратиться в комиссию по служебным спорам или сразу в суд. Непосредственно в судах рассматриваются дела о восстановлении в ранее замещаемой должности, об изменении даты освобождения от замещаемой должности гражданской службы и формулировки причины указанного освобождения, а также об оплате за время вынужденного прогула. При обжаловании остальных видов дисциплинарных взысканий служащий имеет право выбора, в какой орган обратиться.

Закон предусматривает, что гражданский служащий может обратиться в комиссию по служебным спорам в трехмесячный

срок со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права (т.е. с момента вручения ему копии акта о применении дисциплинарного взыскания). В случае пропуска по уважительным причинам этого срока комиссия может восстановить его и рассмотреть служебный спор по существу в течение десяти календарных дней со дня подачи письменного заявления. Порядок рассмотрения комиссией служебного спора, порядок принятия по нему решения и его исполнения должен быть урегулирован федеральным законом, который, к сожалению, пока не принят.

Решение комиссии по служебным спорам, в свою очередь, может быть обжаловано любой из сторон в суд в десятидневный срок со дня вручения ей копии решения комиссии.

В судах рассматриваются служебные споры по письменным заявлениям гражданского служащего, представителя нанимателя или представителя выборного профсоюзного органа данного государственного органа, если хотя бы один из них не согласен с решением комиссии по служебным спорам либо если гражданский служащий или представитель нанимателя обращается в суд без обращения в комиссию по служебным спорам, а также по заявлению прокурора, если решение комиссии по служебным спорам не соответствует федеральным законам или иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Сроки обращения в суд за рассмотрением служебного спора и порядок освобождения гражданских служащих от судебных расходов, порядок вынесения решений по служебным спорам, связанным с освобождением от замещаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской службы, порядок удовлетворения денежных требований гражданских служащих, исполнения решений о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы и ограничения обратного взыскания сумм, выплаченных по решению органов по рассмотрению служебных споров, должны быть установлены федеральным законом, который также пока не принят.

Неурегулированность перечисленных вопросов, отсутствие действенных гарантий прав гражданского служащего являются одной из причин чрезвычайной редкости таких судебных процессов. Как отмечается в литературе, «государственный служащий решает оспаривать дисциплинарное взыскание в суде только в самом крайнем случае, когда применена такая мера дисциплинарной ответственности, как увольнение, да и то далеко не

всегда. Иные взыскания обжалуются в судебном порядке крайне редко, так как любое разбирательство подобного рода непременно осложнит положение жалобщика, сделает его дальнейшее пребывание в аппарате государственного органа почти наверняка невозможным»<sup>66</sup>. Поэтому совершенствование механизма обжалования дисциплинарного взыскания, и прежде всего его полноценная нормативная основа, позволят сделать дисциплинарное разбирательство более объективным, а применение мер дисциплинарной ответственности — законным и обоснованным, что в конечном счете направлено на обеспечение прав гражданского служащего.

Итак, законом предоставляется возможность обжаловать наложенное на гражданского служащего дисциплинарное взыскание. Существует, однако, еще один вариант сократить годичный срок действия дисциплинарного взыскания — досрочное снятие с гражданского служащего дисциплинарного взыскания по собственной инициативе представителя нанимателя, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя.

*Досрочное снятие дисциплинарного взыскания* — факультативная стадия дисциплинарного производства, которая характеризуется своим особым содержанием, своими специфическими участниками, а также принимаемыми в ее ходе юридически значимыми документами. Субъектами данной стадии дисциплинарного производства выступают представитель нанимателя как лицо, принимающее окончательное решение, сам гражданский служащий, который может занимать активную или пассивную позицию, а также непосредственный руководитель служащего. Содержание этой стадии составляет рассмотрение материалов дисциплинарного дела, заявления гражданского служащего или ходатайства его непосредственного руководителя и принятие соответствующего решения. Указанное решение должно быть выражено в определенном акте о досрочном снятии дисциплинарного взыскания либо об отказе в удовлетворении данной просьбы.

Таким образом, снятие дисциплинарного взыскания по отечественному законодательству характеризуется упрощенным порядком и сокращенным сроком (один год) по сравнению с

<sup>66</sup> Гришкова А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации : монография : в 3 ч. Ч. 2: Повышение эффективности государственной службы: правовые и организационные проблемы. С. 23–24.

регулированием подобных процедур законодательством многих зарубежных стран. В качестве примера уместно привести предусмотренное французским законодательством о государственной службе специальное право чиновника – право на прощение. Его суть состоит в том, что наказанный чиновник при определенных условиях может рассчитывать на удаление записи о взыскании из своего досье по истечении времени и ввиду хорошего поведения. Выговор удаляется автоматически, если чиновник не был подвергнут никаким санкциям в течение трех последующих лет. Через десять лет службы все другие санкции, за исключением увольнения, удаляются из досье по просьбе чиновника. Однако в данном случае автоматического удаления взыскания не происходит. Администрация государственного органа принимает по этому поводу окончательное решение после консультации со специальным органом – дисциплинарным советом. В случае прощения досье чиновника переоформляется под контролем председателя дисциплинарного совета<sup>67</sup>. Иными словами, в отличие от зарубежного законодательства, которое устанавливает возможность решения вопроса о прощении в строго индивидуальном порядке, российский закон предусматривает автоматическое, без учета различных факторов снятие дисциплинарных взысканий. Данное обстоятельство объясняется учеными как следствие слабой разработанности отечественного дисциплинарного законодательства, которое к тому же находится под исключительно сильным влиянием трудового права<sup>68</sup>.

Итак, среди пробелов в регламентации порядка привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности могут быть названы: отсутствие перечня участников дисциплинарного производства, детально определенного их правового статуса, выделенных стадий дисциплинарного производства и принимаемых в их процессе юридически значимых документов, виды доказательств и пр. Отсутствие полноценной процессуально-правовой основы привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности существенно умаляет его права и свободы и, прежде всего, его право на полную, объективную и всестороннюю оценку обстоятельств дисциплинарного дела.

---

<sup>67</sup> См.: *Гришковец А. А.* Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации : монография : в 3 ч. Ч. 2: Повышение эффективности государственной службы: правовые и организационные проблемы. С. 33.

<sup>68</sup> См.: Там же.

Для решения указанных проблем нами предлагается:

во-первых, закрепить в дисциплинарном служебном законодательстве следующие стадии дисциплинарного производства: возбуждение дела о дисциплинарном проступке; служебное расследование; рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения; исполнение решения (обязательные стадии), а также обжалование решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания (факультативные стадии). При этом для каждой стадии дисциплинарного производства должны быть определены сроки, участники и юридически значимые документы, принимаемые в процессе реализации этой стадии;

во-вторых, предусмотреть в законе понятие основания, перечень поводов для дисциплинарного дела, а также перечень оснований отказа в возбуждении дисциплинарного дела или прекращения дисциплинарного дела;

в-третьих, в тексте закона дать понятие «субъектов дисциплинарного обвинения» с указанием их перечня. Кроме того, необходимо зафиксировать, что требование такого субъекта о возбуждении дисциплинарного дела является обязательным для представителя нанимателя гражданского служащего;

в-четвертых, закрепить в Федеральном законе о гражданской службе норму, обязывающую представителя нанимателя гражданского служащего при наличии повода и достаточных оснований для возбуждения дисциплинарного дела издавать локальный нормативный акт о возбуждении дисциплинарного производства;

в-пятых, предусмотреть отдельную стадию дисциплинарного производства – служебное расследование. При этом указать, что служебное расследование может быть проведено в упрощенной форме (в описанных выше случаях), т.е. без проведения служебной проверки или включать такую проверку;

в-шестых, урегулировать в дисциплинарном служебном законодательстве следующие вопросы, касающиеся служебной проверки: сроки назначения служебной проверки; правовой статус участников служебной проверки; перечень лиц, которые не могут привлекаться к проведению служебной проверки; порядок формирования и деятельности комиссии по проведению служебной проверки; порядок составления заключения по результатам служебной проверки;

в-седьмых, установить обязательность для представителя нанимателя выводов и рекомендаций заключения по результатам служебной проверки;

в-восьмых, определить обязанность субъекта дисциплинарной власти применить дисциплинарное взыскание в случае, если рассмотрение материалов дисциплинарного дела позволяет сделать ему вывод о наличии в действиях гражданского служащего состава дисциплинарного проступка;

в-девятых, предусмотреть возможность обжалования не только дисциплинарного взыскания и не только гражданским служащим, но обжалования других решений представителя нанимателя гражданского служащего как самим служащим, так и другими участниками дисциплинарного производства;

в-десятых, регламентировать в законе порядок рассмотрения комиссией по служебным спорам дела об обжаловании дисциплинарного взыскания или иного решения представителя нанимателя гражданского служащего, порядок принятия по нему решения и его исполнения;

и наконец, в-одиннадцатых, законодательно определить требования по оформлению и хранению дисциплинарных дел, а также по учету дисциплинарных взысканий.

#### **§ 4. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЦЕЛЯХ ЕЕ ПОВЫШЕНИЯ**

Рассуждения о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих будут поверхностными, незавершенными и лишены практического значения, если не затронуть проблему эффективности применения правовых норм, регулирующих отношения в этой сфере. Исследование не должно проводиться ради самого исследования, его назначением должны стать выявление определенных проблем действия на практике правовых норм и оценка эффективности правового института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. И тогда прежде спекулятивные размышления наполнятся содержанием, а предложения о путях совершенствования дисциплинарного служебного законодательства станут более конкретными и обоснованными.

Однако для того, чтобы определить эффективность правовых норм о дисциплинарной ответственности гражданских служащих,

для начала необходимо в самом общем виде проанализировать общетеоретическое понятие эффективности норм права и некоторые отраслевые разработки данного вопроса.

Отметим, что единства взглядов среди ученых по поводу того, что же следует понимать под эффективностью правовых норм, не существует до сих пор. Так, Ф. Н. Фаткуллин, рассматривая проблему эволюции подходов к понятию эффективности норм права, указывает, что на первых порах, когда только начиналось обсуждение эффективности правовых общностей, под этим понятием нередко понимались правильность, обоснованность юридических норм, их целесообразность и результативность, степень реализованности необходимой правовой возможности<sup>69</sup>. Такую позицию занимал, например, М. П. Лебедев<sup>70</sup>. Однако, по нашему мнению, определения эффективности как правильности, обоснованности самих норм права касаются скорее понятия правового качества нормы. Эффективность права в таких определениях трактуется как внутреннее свойство самого права, вне связи с теми результатами, которые оно вызывает в общественной жизни. При этом, как отмечают И. С. Самощенко и В. И. Никитинский, «наличие самых точных представлений о цели правового предписания не дает возможности судить о его эффективности, пока не выяснится, была ли и насколько достигнута планируемая цель. Результаты действия правовых предписаний находятся не в мире должного, а в мире сущего. Их не вычитаешь в тексте закона, не извлечешь из него, как его ни читай и ни толкуй»<sup>71</sup>. Таким образом, если формулировать понятие эффективности права только как внутреннее его свойство, не учитывая результаты его действия, то мы придем к созданию двух категорий, совпадающих по содержанию, — эффективности закона и его правового качества.

Размышляя подобным образом, позднее под эффективностью правовых норм стали считать их «действенность, результативность, то есть способность оказывать влияние на общественные отношения в определенном, полезном для общества направле-

<sup>69</sup> См.: Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С. 318.

<sup>70</sup> См.: Лебедев М. П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения // Сов. гос. и право. 1963. № 1. С. 31.

<sup>71</sup> Самощенко И. С., Никитинский В. И. Изучение эффективности действующего законодательства // Сов. гос. и право. 1969. № 8. С. 8.

нии»<sup>72</sup>. Один из сторонников такого подхода, О. Э. Лейст под эффективностью права подразумевает его осуществимость, которая предопределяется общеизвестностью, понятностью и непротиворечивостью правовых норм, их системностью (хотя бы беспробельными связями материально-правовых и процессуальных норм), соразмерностью социальных целей норм и юридических средств достижения этих целей, обеспеченностью права действенной системой органов правосудия и других правоохранительных органов<sup>73</sup>.

Наиболее разработанной и практически освоенной концепцией является понимание эффективности норм права как отношения между фактически достигнутым результатом и той целью, ради которой были приняты соответствующие правовые предписания<sup>74</sup>. При этом ее сторонники А. Б. Венгеров, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко исходят из того, что действие права в целом является одновременно эффективным, полезным, экономичным, и считают, что, исследуя конечные результаты действия и сопоставляя их с целями существующих правовых предписаний, можно определить суммарную эффективность действия правовых норм, слагающуюся из совершенства этих норм и правоприменительной деятельности. Подобный подход отразился и в более поздней литературе. В частности, М. Х. Хутыз и П. Н. Сергейко отмечают, что «правовые нормы эффективны тогда, когда практика их реализации дает положительные результаты, способствует достижению поставленных целей»<sup>75</sup>.

Современные исследователи проблем эффективности правовых норм в основном придерживаются понимания эффективности как соотношения между результатом и целью, поставленной законодателем<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> Пашков А. С., Чечот Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Сов. гос. и право. 1965. № 9. С. 3.

<sup>73</sup> См.: Лейст О. Э. Сущность права. М., 2002. С. 93.

<sup>74</sup> См.: Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 20.

<sup>75</sup> Хутыз М. Х. Энциклопедия права. М., 1995. С. 36.

<sup>76</sup> См., например: Жинкин С. А. Некоторые проблемы видов эффективности норм права // Журнал рос. права. 2004. № 2. С. 31 ; Захарова О. С. Эффективность норм административно-деликтного права // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2006. № 1. С. 153 ; Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления: проблемы административно-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 136.



Верным представляется рассматривать эффективность в аспекте указанного направления. При этом необходимо определить принципиальную позицию автора по следующим вопросам эффективности правовых норм, не получившим в научной литературе единого разрешения:

во-первых, возможно ли внесение в понятие эффективности оценочного момента с позиции полезности правовой нормы и в соответствии с этим выделение положительной и отрицательной эффективности;

во-вторых, должны ли быть включены в оценку эффективности такие элементы, как социально полезный характер результата действия правовой нормы, учет затрат материальных средств, человеческой энергии и времени при решении поставленных задач, оптимальный вариант достижения поставленной цели и др.;

в-третьих, какое место в понятии эффективности правовой нормы занимает практика ее применения;

в-четвертых, что есть критерии и показатели эффективности;

в-пятых, можно ли выделить степени, уровни эффективности;

в-шестых, возможно ли разработать универсальную методiku определения эффективности правовых норм.

На основе ответов на поставленные вопросы мы постараемся разработать оригинальную конструкцию эффективности применительно к правовым нормам о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Что касается первой из названных проблем, то в научной литературе было предложено различать два вида эффективности: со знаком плюс (положительную эффективность) и со знаком минус (отрицательную эффективность) по признаку полезности действия правовой нормы. Представители этой точки зрения утверждают, что, когда действие правовой нормы не приближает, а отдаляет нас от достижения намеченной цели, а также в тех случаях, когда благодаря действию нормы, «работающей» в заданном направлении, достигается цель, противоречащая требованиям жизни, имеет место эффективность со знаком минус, отрицательная эффективность<sup>77</sup>.

Употребление авторами данной концепции термина «отрицательная эффективность» вызвало как поддержку, так и много-

<sup>77</sup> См.: Самощенко И. С., Никитинский В. И. Изучение эффективности действующего законодательства. С. 7.

численные возражения, большинство из которых основываются на терминологических недоразумениях. В частности, В. А. Козлов писал о том, что отрицательная эффективность есть отсутствие эффективности<sup>78</sup>. М. П. Лебедев указывал на то, что И. С. Самощенко и В. И. Никитинский считают эффективным «решение с отрицательным итогом»<sup>79</sup>. С. А. Шлыков отмечал, что эффективность ни при каких условиях не может характеризоваться как отрицательная<sup>80</sup>. Окончательно искажил указанную позицию Ю. Х. Калмыков, который, исходя из данного И. С. Самощенко и В. И. Никитинским определения эффективности правовых норм и использованного ими термина «отрицательная эффективность», заявил, что эти ученые полагают, что неэффективных норм вообще нет<sup>81</sup>, хотя авторы данной концепции под «отрицательной эффективностью» всегда понимали свойство, прямо противоположное эффективности, т. е. антиэффективность.

Противники возможности существования отрицательной эффективности в качестве аргументов приводят в основном различия в этимологическом значении слов «эффективность» и «эффект» — «по установившемуся словоупотреблению понятие эффективности соответствует не всякому эффекту закона ... а только положительному эффекту, то есть такому, который приближает полученный результат к намеченной в законе цели»<sup>82</sup>.

Таким образом, существенного содержательного значения спор о существовании или отсутствии отрицательной эффективности не имеет, поскольку основывается лишь на расхождениях в употреблении терминов. Однако, несмотря на, может быть, не совсем удачную конструкцию «отрицательная эффективность», авторами в своих работах наиболее полно и отчетливо были рассмотрены неэффективность, антиэффективность действия правовых норм, был разработан подход, признающий

<sup>78</sup> См.: Козлов В. А. К вопросу о понятии эффективности права // Вестн. Ленингр. ун-та. 1972. № 5. С. 109.

<sup>79</sup> См.: Лебедев М. П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М., 1974. С. 194.

<sup>80</sup> См.: Шлыков С. А. О содержании понятия эффективности правовых норм // Науч. труды ВНИИСЗ. 1977. № 8. С. 20.

<sup>81</sup> См.: Калмыков Ю. Х. О повышении эффективности норм гражданского законодательства // Правоведение. 1973. № 2. С. 43.

<sup>82</sup> Фаткуллин Ф. Н. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань, 1977. С. 26.

наличие различных степеней и значений эффективности правовых решений.

По поводу второй из названных проблем в научной литературе сложились две противоположные точки зрения на включение или игнорирование издержек применения нормы права. Согласно одной из них, вопрос об эффективности нельзя отрывать от тех затрат, которые связаны с поддержанием нормы и с достижением предусмотренного ею результата, цели<sup>83</sup>. При этом ученые, придерживающиеся данного мнения, указывают на то, что при больших издержках ни одна норма права не может считаться эффективной, так как она нацелена на максимально полезный результат в определенной области, а издержки представляют собой отрицательный результат в той же сфере общественной жизни. Если эти результаты могут быть измерены в сопоставимых величинах и при сравнении этих величин окажется, что отрицательные последствия превосходят положительные, норма неэффективна. Вторая точка зрения была выражена в форме критических замечаний по поводу того, что в ряде положений первой позиции понятие эффективности правовых норм отождествляется с их оптимальностью, полезностью и экономичностью<sup>84</sup>. Эти замечания дополняются тем, что при таком понимании эффективности она сводится к соотношению между фактическим результатом и средствами его достижения, исключая возможность сопоставления достигнутого результата с ожидаемым.

Думается, что в понятие эффективности должны быть обязательно включены как цель и результат действия правовой нормы, так и издержки ее применения. Но при этом недопустимо узкое понимание таких издержек. Здесь, однако, следует иметь в виду, что «и результат действия нормы права, и издержки могут быть очень разноплановыми (экономическими, мораль-

<sup>83</sup> См.: *Пашков А. С.* Эффективность действия правовой нормы: к методологии и методике социологического исследования // Сов. гос. и право. 1970. № 3. С. 41. См. также: *Шикин Е. П.* Основные условия эффективности применения права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1971. С. 5 ; *Фаткуллин Ф. Н.* Социальная ценность и эффективность правовой нормы. С. 25 ; *Тихомиров Ю. А.* Эффективность деятельности управленческих органов // Сов. гос. и право. 1971. № 4. С. 51.

<sup>84</sup> См.: *Самощенко И. С.* Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Учен. зап. ВНИИСЗ. М., 1971. Вып. 25. С. 13–16.

ными, общественно-политическими; измеримыми и неизмеримыми), и привести их к «единому знаменателю» довольно сложно. Никакого иного варианта приведения этих разных по своей природе явлений к сопоставимым величинам, кроме как выражение их в денежном эквиваленте, предложено не было... Также не представляется возможным установить жесткий приоритет одних видов результатов действия нормы права и издержек их действия перед другими (экономических перед общественно-политическими, последних перед моральными либо в обратной последовательности)»<sup>85</sup>. При этом в литературе отмечается как негативная тенденция тот факт, что «при анализе эффективности управления до сих пор преобладает подход ... с позиции экономической науки; ... расходы на управление сопоставляются с затратами на производство»<sup>86</sup>; «вся эффективность ограничивается измерением прибыли (дохода) у производителя»<sup>87</sup>.

В целом законодатель при формулировании текста правовой нормы и заложенной в него правовой цели уже может понять, к какому результату может привести применение нормы и какие могут возникнуть издержки при его достижении. Соответственно и результат действия нормы, и издержки (их специфику и размер) можно прогнозировать, что позволит определить приоритеты или поставить во главу угла цель и пренебречь издержками, или, если издержки будут несоразмерно велики, то, возможно, и пренебречь какими-либо целями.

Таким образом, определение эффективности должно быть избирательным. В самом общем виде при оценке эффективности правовых норм безусловно должны учитываться издержки действия этих норм, при этом недопустимо сведение понятия эффективности только к затратам, понесенным при применении норм права. Однако отраслевое понимание эффективности должно быть конкретизировано указанием на то, какие именно издержки, каким образом и в каком соотношении должны учитываться. Так, что касается действия правовых норм о дис-

---

<sup>85</sup> *Никольская А. А.* Административные процедуры в системе публичного управления: проблемы административно-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. С. 139.

<sup>86</sup> *Тихомиров Ю. А.* Эффективность деятельности управленческих органов. С. 51.

<sup>87</sup> *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : монография. М., 2003. С. 244.

циплинарной ответственности, которые имеют публичный характер, то материальные издержки в меньшей степени оказывают влияние на эффективность норм. Приоритет здесь имеет цель законодателя и правоприменителя — обеспечение прав и свобод граждан. Например, издержки, связанные с расходами на производство необходимых процессуальных действий в рамках дисциплинарного производства, существенными затратами на проведение служебной проверки, не должны приниматься во внимание при определении эффективности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Они являются необходимыми и оправданными и не будут иметь приоритета перед обеспечением прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, издержки, возникающие, например, при отстранении гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы, которое может получить своим результатом нарушение нормального хода деятельности государственного органа, также являются вполне обоснованными, поскольку дальнейшее пребывание предполагаемого нарушителя в должности может в еще большей степени навредить интересам государственной службы, затруднить проведение дисциплинарного разбирательства. Следовательно, эти издержки не имеют довлеющего значения относительно обеспечительной цели такой процессуальной меры, как отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы. Сказанное, на наш взгляд, позволяет с уверенностью констатировать, что определение эффективности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих должно ориентироваться на правовую цель и фактически достигнутый результат и в меньшей степени учитывать различного рода издержки при ее применении, поскольку основополагающим принципом здесь является принцип публичности и принцип обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Относительно включения правоприменительной практики в понятие эффективности правовых норм в научной литературе сложились две различные точки зрения, каждая из которых вполне аргументированна. Согласно одной из них, практика применения норм права должна быть имплицитно включена в понятие эффективности в силу того, что она является важным средством выявления социальной эффективности правового регулирования и «если ... цель и средства правового регулирования ... выбраны правильно, но оно не будет подкреплено правильным пра-

воприменением ... трудно рассчитывать на желаемый эффект»<sup>88</sup>. Представители второй точки зрения отрицают необходимость включения правоприменительной практики в понятие эффективности, объясняя это тем, что «ошибки в практике применения правовых норм еще не свидетельствуют об их недостаточной эффективности; ... если органы следствия и суда допускают просчеты в своей деятельности, то логичнее говорить о недостатках в их деятельности и о необходимости внесения сюда корректив»<sup>89</sup>. Каждая из названных позиций выглядит вполне логичной и справедливой в рамках представляемых ими теорий эффективности: и если приверженцы первого направления научной мысли увязывают эффективность права с результативностью его воздействия, что предполагает включение практики в исследуемое понятие, то в пользу второй точки зрения, отрицающей необходимость такого включения, говорит то обстоятельство, что эффективность здесь понимается как способность нормы права оказывать позитивное влияние на регулируемые им общественные отношения.

Для нас, сторонников первой позиции, вполне очевидна необходимость рассмотрения практики применения норм дисциплинарной ответственности гражданских служащих, позволяющего с весьма высокой степенью уверенности сделать вывод об эффективности (или неэффективности) указанных правовых норм. При этом, на наш взгляд, целесообразно вести речь об эффективности правовых норм на стадии правотворчества и на стадии правоприменения. Таким образом, мы будем различать эффективность правовых норм и эффективность действия правовых норм, эффективность деятельности по применению дисциплинарной ответственности, урегулированной правом, эффективность применения мер дисциплинарной ответственности. При этом последние понятия рассматриваются нами как составляющие первой, более широкой категории эффективности правовых норм дисциплинарной ответственности.

В связи с отмеченным эффективность указанных правовых норм мы будем определять на основе соотношения трех моделей: 1) образцовая (или идеальная) модель, которая выражается в

---

<sup>88</sup> Тихомиров Ю. А. Эффективность деятельности управленческих органов. С. 51–57 ; Пашков А. С. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Сов. гос. и право. 1965. № 9. С. 7.

<sup>89</sup> Фаткуллин Ф. Н. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. С. 29.

*§ 4. Эффективность применения дисциплинарной ответственности...*

целях принятия соответствующих правовых норм и построена на основе концептуально-научного понимания сущности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации, ее принципов, особенностей ее правового регулирования; 2) официальная (или нормативная модель). Поскольку при формулировании идеальной модели нами используется категория «цель», а для эффективной реализации цели необходимы соответствующие средства, то правовым средством реализации цели и станет официальная модель, т.е. воплощение нормы права в тексте закона. Таким образом, официальная модель — это нормативно институализированная модель, источником которой является дисциплинарное служебное законодательство; 3) фактическая (или реальная) модель — это результат применения правовых норм о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, т.е. объективно сложившаяся практика реализации мер дисциплинарной ответственности.

Исходя из указанного, эффективность правовых норм о дисциплинарной ответственности служащих на стадии правотворчества будет определяться соотношением образцовой и официальной моделей дисциплинарной ответственности. Для того чтобы признать данные правовые нормы эффективными, на этой стадии должно быть достигнуто названное соответствие. В настоящее время выражение дисциплинарной ответственности в правовых нормах, как уже отмечалось выше, далеко от совершенства. Очевидно, что официальная модель не соответствует образцовой, следовательно, по большому счету можно сделать вывод о неэффективности таких норм. Но здесь представляется интересным остановиться на критерии эффективности. Для этого обратимся к общетеоретическим исследованиям данного правового явления.

Согласно общепринятой философской трактовке, критерий есть мерило оценки чего-либо, средство проверки того или иного утверждения, гипотезы, теоретического вывода и т.д.<sup>90</sup> Отсюда критерий эффективности — это мерило, средство ее проверки и оценки.

В науке управления эффективность государственного управления определяется степенью достижения целей деятельности<sup>91</sup>.

<sup>90</sup> См.: Философский энциклопедический словарь. М., 2007. С. 226.

<sup>91</sup> См.: Государственное управление: основы теории и организации / под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000. С. 334–335.

Иными словами, критериями эффективности выступают цели, точнее, их количественное выражение. Таким образом, формулировка критерия эффективности каждой правовой нормы зависит от формулировки ее цели (целей).

Как справедливо отмечают В. В. Глазырин и В. Н. Никитинский, «формулирование критерия эффективности дает в руки исследователю шкалу, «накладываемую» на которую значение результата действия нормы, можно получать количественные значения эффективности»<sup>92</sup>.

Если утверждается, допустим, что данная правовая норма (система норм и т. д.) эффективна, т. е. приводит к достижению цели, надо взять полученный результат и сопоставить его с намечавшейся целью. Иными словами, цель в данном случае выступает в роли масштаба, с помощью которого измеряется наличный результат<sup>93</sup>.

В процессе измерения эффективности большую роль играет правильный выбор показателей эффективности. Под показателем эффективности понимают данные о наиболее существенных признаках явления (системы, объекта), позволяющие сравнить его состояние, например, до и после того, как оно подверглось воздействию какого-либо средства новой нормы права<sup>94</sup>.

Заметим, что в научной литературе встречаются суждения, отождествляющие понятия критериев и показателей эффективности правовых норм<sup>95</sup>. На наш взгляд, следует согласиться с мнением, согласно которому следует различать понятия «критерий эффективности» и «показатель эффективности» и понимать под первыми то, с помощью чего измеряется эффективность, под вторыми — результаты такого измерения<sup>96</sup>.

Итак, если последовательно исходить из концепции эффективности как соотношения между результатом действия нормы и целью правового предписания, то критерием ее эффективности (т. е. мериллом, эталоном оценки) может быть только цель,

<sup>92</sup> См.: Эффективность правовых норм. С. 166.

<sup>93</sup> См.: Самощенко И. С. Цели правовых норм — масштаб оценки их эффективности // Учен. зап. ВНИИСЗ. 1969. Вып. 19. С. 53.

<sup>94</sup> См.: Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. М., 1971. С. 100.

<sup>95</sup> См.: Фаткуллин Ф. Н. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. С. 51.

<sup>96</sup> См.: Свиридов С. А. Эффективность правовых норм о материальной ответственности рабочих и служащих. Воронеж, 1982. С. 21.



точнее, ее количественное выражение. Критерии эффективности правовых норм будут различаться в зависимости от того, на какой стадии правового регулирования (правотворчества или правоприменения) будет определяться эффективность.

Процесс правового регулирования, как известно, начинается с постановки целей. Эффективность правовой нормы определяется тем, насколько ее реализация способствует достижению целей, поставленных перед правовым регулированием<sup>97</sup>. При этом цели выступают первым и исходным фактором, детерминирующим процесс правового воздействия. Именно с постановки целей начинается этап правотворчества, законодательной деятельности. Вместе с тем цель — это идеальный образ, субъективная форма будущей действительности, в том числе будущей нормы права<sup>98</sup>. Для эффективной же реализации цели необходимы соответствующие средства. В этом смысле верно отмечал Гегель: «цель смыкает себя через некоторое средство с объективностью», цель есть «...всеобщее, руководящее, и мы обладаем средствами и орудиями, деятельность которых мы определяем соответственно этим целям»<sup>99</sup>. Благодаря средствам цель объективизируется, приобретает реальную, конкретную форму реализации, а следовательно, и конкретную меру эффективности<sup>100</sup>. Правовые средства подразделяются на общие и специфические. Качественными показателями общих средств являются формальная определенность, нормативность, общеобязательность, обеспеченность государственного принуждения; к специфическим относятся гражданско-административные и уголовно-правовые методы правового регулирования общественных отношений<sup>101</sup>. Соотношение между целями и средствами носит диалектический характер. В ходе своего осуществления цель превращается в средство и продолжает свое действие в таком материализованном виде. Превращение цели в средство — необходимый этап на пути ее реализа-

<sup>97</sup> См.: *Никитинский В. И.* К изучению эффективности действующего законодательства // *Правоведение*. 1971. № 4 ; *Баранов В. М.* Истинность норм советского права // *Проблемы теории и практики*. Саратов, 1989.

<sup>98</sup> См.: *Захарова О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права. С. 156.

<sup>99</sup> *Гегель Г. В.* Собрание сочинений. Л., 1934. Т.1. С. 48.

<sup>100</sup> См.: *Захарова О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права. С. 157.

<sup>101</sup> См.: *Керимов Д. А.* Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2000. С. 302.

ции. При этом чем полнее цель воплощается в средствах, тем эффективнее ее правовое воздействие. Сама же диалектика перехода составляет существенный момент в познании критериев эффективности правового воздействия<sup>102</sup>. Итак, критерием, определяющим эффективность правового воздействия, выступает степень реализации нормы права.

Какими же явлениями «наполнены» конкретные критерии и показатели эффективности правовых норм применительно к теме данного исследования?

Что касается эффективности правовых норм о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих на стадии правотворчества, то, как уже указывалось, это определяется путем сопоставления образцовой и официальной моделей данного правового института. Цель законодателя здесь, детерминирующая образцовую модель, — это наиболее полно регламентировать отношения в сфере дисциплинарной ответственности служащих, воплотить в тексте закона содержание правовых норм. Содержание монографии уже раскрыло степень реализованности данной цели законодателя, показало уровень соответствия между официальной и образцовой моделями. Так, нами подробно были проанализированы вопросы привлечения служащих к дисциплинарной ответственности, которые не нашли своего отражения в законодательстве, а также вскрыты отдельные проблемы правового регулирования в этой сфере. Безусловно, что полной тождественности образцовой и официальной моделей достигнуто быть не может. Такое соответствие — это тот идеал, к которому нужно стремиться: чем выше степень соответствия, тем более эффективен институт дисциплинарной ответственности. Поэтому основной задачей видится приведение двух моделей в соответствие, а для этого необходимо принятие Федерального закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Однако принятие закона само по себе не решит всех существующих проблем, поскольку эффективность норм о дисциплинарной ответственности имеет и второй аспект — это эффективность на стадии правоприменения, т.е. эффективность действия правовых норм, которая может быть определена как соответствие официальной и фактической моделей привлечения государственных гражданских

---

<sup>102</sup> См.: *Захарова О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права. С. 158.

служащих к дисциплинарной ответственности. И здесь мы должны определить, насколько цели, выраженные в средствах, реализуются в результатах действия правовых норм о дисциплинарной ответственности.

Как известно, целями применения правовых норм о дисциплинарной ответственности гражданских служащих являются обеспечение соблюдения всеми гражданскими служащими служебной дисциплины, предупреждение неисполнения или ненадлежащего исполнения служащими своих должностных обязанностей, а также исправление и перевоспитание нарушителей. Отсюда следует, что основными при оценке эффективности законодательства о дисциплинарной ответственности являются правоохранный, предупредительный и воспитательный критерии. Они позволяют правильно соизмерить полученный положительный результат с намечавшимися целями правовых норм. При этом каждому критерию соответствует своя система показателей.

По первому из названных критериев показателями соблюдения служебной дисциплины, свидетельствующими об эффективности применения правовых норм дисциплинарной ответственности, могут служить конкретные сведения о положительных изменениях, которые произошли в объекте воздействия при применении правовых норм о дисциплинарной ответственности, например, об улучшениях в выполнении гражданскими служащими своих должностных обязанностей. Кроме того, правоохранный критерий, по нашему мнению, проявляется и в степени защиты от незаконного привлечения к дисциплинарной ответственности, что может быть измерено отношением количества случаев законного, обоснованного привлечения служащих к дисциплинарной ответственности к общему количеству случаев ее применения в данном государственном органе.

Помимо правоохранный критерий эффективности и соответствующих ему показателей были выделены предупредительный и воспитательный критерии, исходя из того, что целями правовых норм дисциплинарной ответственности являются предупреждение нарушений, а также исправление и перевоспитание нарушителей.

Отсюда эффективность ответственности определяется, во-первых, ее общим превентивным значением и, во-вторых, изменением в поведении тех чиновников, к которым ответственность была применена (частная превенция).

Что касается воспитательного критерия эффективности правовых норм дисциплинарной ответственности, то показателями здесь будут конкретные результаты воспитательного воздействия не только на непосредственного нарушителя, но и на окружающих, поскольку целями института дисциплинарной ответственности являются как исправление и перевоспитание нарушителей, так и воспитание других, занимающих должности гражданской службы в данном государственном органе, в духе добросовестного отношения к выполнению своих должностных обязанностей.

О степени воспитательного воздействия на лиц, совершивших дисциплинарный проступок, будут свидетельствовать положительные изменения в их поведении после привлечения к дисциплинарной ответственности, несовершение ими новых нарушений дисциплины (отсутствие рецидива). Поэтому в качестве показателя эффективности по данному критерию может быть использовано отношение числа лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности и в дальнейшем не совершивших дисциплинарного проступка, к общему числу лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности (разновидность показателя частной превенции). Воспитательное же воздействие на других служащих характеризуется сокращением общего количества лиц, нарушающих служебную дисциплину. Отсюда показатель: отношение числа служащих, совершивших дисциплинарный проступок, к общему числу служащих данного государственного органа (разновидность показателя общей превенции).

Совокупность перечисленных критериев и показателей дает возможность определить степень эффективности правовых норм о дисциплинарной ответственности применительно к различным их целям. Необходимо, однако, отметить большую условность указанных критериев. Дело в том, что как общее состояние служебной дисциплины, так и повторяемость нарушений определяются не только состоянием законодательства, регулирующего дисциплинарную ответственность гражданских служащих, и эффективностью применения различных мер ответственности, но и влиянием иных решающих условий и факторов.

В настоящее время в юридической литературе предлагается множество определений и различных видов классификаций условий эффективности правового воздействия. При этом обычно под факторами (условиями) эффективности правовых норм понимаются обстоятельства, от которых зависит эта эффективность. Наиболее распространенной, хотя и не единодушной в

*§ 4. Эффективность применения дисциплинарной ответственности...*

терминологическом отношении, является классификация факторов эффективности, основанная на разделении стадий правового регулирования. Здесь различают условия, относящиеся, во-первых, к самой правовой норме, во-вторых, к деятельности правоприменительных органов и, в-третьих, условия, относящиеся к правосознанию и поведению граждан, соблюдающих или нарушающих требования правовой нормы<sup>103</sup>.

Применительно к теме нашего исследования среди факторов (условий) эффективности правовых норм дисциплинарной ответственности гражданских служащих можно назвать:

- совершенство дисциплинарного служебного законодательства, т.е. условия эффективности, относящиеся к самим нормам права;
- условия, характеризующие процесс реализации норм права;
- условия, относящиеся к субъектам реализации правовых норм;
- условия, характеризующие социальную обстановку, в которой реализуются нормы.

Первостепенное значение имеют условия, относящиеся к самому процессу реализации правовых норм дисциплинарной ответственности гражданских служащих, и среди них – применение мер дисциплинарной ответственности в соответствии с законом. Если требования правовых норм в процессе их реализации будут нарушаться, мы столкнемся с потерей эффективности правового регулирования. Отсюда условием повышения эффективности правовых предписаний является укрепление законности, неуклонное проведение в жизнь требования соблюдения закона всеми, борьба с фактами нарушения права, неправильного его применения и пр. Успех правоприменительной и правореализующей деятельности, а значит, и эффективность действия правовых норм во многом зависят от правильного выбора процедуры, форм, методов и средств ее осуществления, от соблюдения установленного порядка применения мер дисциплинарной ответственности. Все эти требования закреплены в Федеральном законе о гражданской службе.

Процессуальные нормы, регулирующие формы, методы и средства реализации правовых предписаний, стабилизируют процесс применения мер дисциплинарной ответственности и придают ему упорядоченный и общеобязательный характер. И от

<sup>103</sup> См.: Эффективность правовых норм. С. 80–81.

того, насколько совершенны процессуальные нормы, насколько оптимальны и верны предусмотренные ими пути реализации правовых норм, будет зависеть эффективность всего процесса правового воздействия.

Следующую подгруппу условий составляют обстоятельства, характеризующие непосредственных субъектов реализации правовых норм. Субъекты дисциплинарных полномочий (руководители соответствующих государственных органов) — это люди с определенными деловыми и моральными качествами. Именно человек со всеми его склонностями, привычками, особенностями характера и воли, знаниями, чувствами, опытом и т.д. в конечном счете обеспечивает эффективное действие норм права. От уровня их профессиональной подготовленности, высоких нравственных качеств во многом будет зависеть, станет ли возможной либо, наоборот, будет затруднена реализация прав и законных интересов гражданских служащих и просто граждан, а значит, и эффективность правовых норм дисциплинарной ответственности. Поэтому к данной группе условий следует отнести профессиональную пригодность правоприменяющих субъектов; их профессиональную этику, знание права, уровень правосознания, деловитость, авторитет, опыт, нравственность, общую культуру, другие деловые и моральные качества.

Эффективность законодательства о дисциплинарной ответственности в значительной степени зависит от «микроклимата» в коллективе, в котором протекает процесс применения права. Можно проследить линии (или потоки) отношений в структуре этого механизма. Выделяют отношения по вертикали и отношения по горизонтали. Первые характеризуют отношения между руководителями и подчиненными; вторые — между самими подчиненными.

Качество работы государственного органа, его способность обеспечивать эффективное применение права во многом зависят от состояния отношений по вертикали. Действия руководителя непосредственно сказываются на результатах управления и правоприменения. Поэтому важно, чтобы руководителем был подготовленный для этой роли человек<sup>104</sup>.

Отношения по горизонтали в значительной мере определяются отношениями по вертикали. В целом эти отношения долж-

---

<sup>104</sup> См.: Попков В. Д. Этика советской государственной службы. М., 1970. С. 8–22.

§ 4. Эффективность применения дисциплинарной ответственности...

ны создавать в коллективе обстановку дисциплинированности, порядка, имеющую прочную нравственную и правовую основу, что целиком соответствовало бы правовой природе системы органов государственной власти и гражданской службы в условиях демократического правового государства. Гражданские служащие должны четко осознавать, что от честной и добросовестной службы каждого из них так или иначе зависит деятельность соответствующего государственного органа в целом. И если в этом органе царит атмосфера не служения обществу и государству, а стремление каждого чиновника добраться до власти с целью заработка денег, то вполне очевидно, что ожидать надлежащей исполнительской дисциплины не приходится. Известно, что на эффективность правореализующей деятельности оказывает постоянное воздействие и такой фактор, как эмоциональная среда (обстановка) внутри коллектива, которая как раз формируется в условиях, сложившихся в конкретном государственном органе. На создание более благоприятной деловой среды должно быть направлено введение административных регламентов, которые позволят добиться прозрачности государственных процедур<sup>105</sup>. Кроме того, необходимо лишить чиновников всякой свободы действия, исключить возможность принятия произвольных решений. Должны быть разработаны типовые схемы оценки эффективности властей в интересах обеспечения уровня профессионализма государственных гражданских служащих, соответствующего требованиям задач и функций современной гражданской службы<sup>106</sup>. Не секрет, что, с одной стороны, «слишком широкая свобода действий должностных лиц вкупе с их «аморальностью», их бесконтрольность, противоречивость законов, отсутствие стимулов для честной работы чиновников, низкий образовательный и культурный уровень самих госслужащих, их относительно низкая зарплата и слабые пенсионные гарантии»<sup>107</sup>, а с другой, — непродуманное, голое администрирование, огульное и необоснованное наложение взысканий на служащих, практика «разносов», атмосфера страха перед руководителем и недоверия к коллегам, — это факторы, характеризующие социальную обстановку, в которой реализуются нормы дисциплинар-

<sup>105</sup> См.: Антикоррупция // Рос. газета. 2008. 5 июня.

<sup>106</sup> См.: Цимбалист А. В. Регламентация труда государственных и муниципальных служащих : курс лекций : учеб. пособие. М., 2008. С. 159.

<sup>107</sup> Подкупающая откровенность // Рос. газета. 2008. 6 июня.

ной ответственности гражданских служащих, и оказывающие негативное воздействие на эффективность этих правовых норм.

Особое значение имеет и такое условие эффективности правовых норм, как информированность адресатов о содержании правовых предписаний<sup>108</sup>. И здесь гражданские служащие представляют собой особую категорию лиц, которым адресованы эти правовые нормы. Предполагается, что именно государственные служащие лучше всего информированы о содержании правовых норм, устанавливающих их полномочия и формы их осуществления. На обеспечение осведомленности чиновников нацелено внедрение административных регламентов государственных органов, разработка должностных регламентов каждого гражданского служащего. На это направлено также прохождение служащими регулярной аттестации, сдача квалификационных экзаменов, система профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих. Следовательно, такой фактор, как информированность адресатов, будет оказывать минимальное воздействие на эффективность правовых норм дисциплинарной ответственности гражданских служащих в силу презюмируемой достаточно высокой степени осведомленности чиновников о содержании правовых норм, касающихся их деятельности.

Таким образом, эффективность применения норм права, регулирующих дисциплинарную ответственность гражданских служащих, зависит от сложного комплекса факторов. В реальной действительности они, безусловно, очень разнообразны, и вклад каждого из них в достижение конечного результата далеко не одинаков, что должно быть выражено в цели исследователя — охватить своим познанием максимально возможное количество оказывающих влияние факторов.

Итак, исследование эффективности предполагает оценку на основе выделенных критериев и показателей соотношения правовой цели и фактически достигнутого результата с учетом используемых для этого правовых средств и различного рода издержек. Решение этой задачи в окончательном варианте заставляет нас обратиться к определению степеней, уровней эффективности.

В научной литературе, посвященной данному вопросу, предлагается выделять различное количество уровней, степеней эффективности правовых норм. Так, по мнению одних авторов,

---

<sup>108</sup> См.: *Никитинский В. И.* Эффективность норм трудового права. С. 69.



эффективность может быть низкая, средняя и высокая<sup>109</sup>, по мнению других, нормы права могут быть неэффективными, малоэффективными, среднеэффективными и высокоэффективными<sup>110</sup>. Однако, по нашему мнению, наиболее показательным и применимым в рамках предложенной нами системы критериев оценки эффективности является уже используемое измерение ее в процентном отношении (от 0 % до 100 %). При этом «эффективными» будем считать нормы при показателе от 90 до 100 %, «недостаточно эффективными», если показатель составит от 50 до 90 %, и, наконец, «неэффективными», если это значение будет менее 50 %. Подобная градация позволит достаточно точно оценить уровень эффективности исследуемых правовых норм и в большей степени учитывать динамику этого явления.

И последнее, на чем необходимо остановиться при рассмотрении теоретических вопросов эффективности правовых норм дисциплинарной ответственности гражданских служащих, — это методика определения изучаемого явления.

Среди методов, составляющих методику определения эффективности правовых норм, представителями юридической науки называются такие общенаучные и частнонаучные методы, как логические, психологические, математические, кибернетические, статистические, конкретно-социологические (опрос, наблюдение, анализ документов), правовой эксперимент, метод моделирования и др. Общеизвестность сути и содержания этих методов не дает оснований для их подробного анализа.

Нами предлагается использовать методику исследования эффективности правовых норм о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, включающую следующие элементы:

— изучение статистических данных о практике применения норм о дисциплинарной ответственности в отдельных государственных органах;

— выборочный анализ документов (приказов о наложении дисциплинарных взысканий, объяснений нарушителей служебной дисциплины, материалов обжалования дисциплинарных взысканий);

<sup>109</sup> См.: Самощенко И. С., Никитинский В. И. Изучение эффективности действующего законодательства. С. 5.

<sup>110</sup> См.: Фаткуллин Ф. Н. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. С. 106.

– проведение опроса государственных гражданских служащих с целью выяснения их мнения при помощи анкетирования и интервьюирования.

Исследование эффективности будет строиться следующим образом.

На первом этапе с помощью указанных методов необходимо оценить практику действия современного законодательства о дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

Измерение уровня эффективности норм о дисциплинарной ответственности целесообразно осуществлять по отношению ко всем целям: правоохранительной, предупредительной и воспитательной. Об уровне эффективности при этом будут свидетельствовать значения показателей, характеризующих степень достижения целей изучаемых норм.

Если будет установлено, что степень эффективности норм о дисциплинарной ответственности неудовлетворительна (т.е. значения показателей или хотя бы некоторых из них далеки от максимальных), необходимо будет перейти к следующей стадии исследования – выяснению причин подобного положения.

Очевидно, что причины недостаточной эффективности правовых норм о дисциплинарной ответственности гражданских служащих следует искать в несовершенстве описанных выше факторов (условий) эффективности (условий, относящихся к самим нормам права; условий, характеризующих процесс реализации норм права; условий, относящихся к субъектам реализации правовых норм; условий, характеризующих социальную обстановку, в которой реализуются нормы).

Выяснение причин недостаточной эффективности исследуемых правовых норм должно осуществляться дифференцированно в зависимости от того, какие условия проверяются. Так, если была выдвинута гипотеза о том, что причины недостаточной эффективности кроются в несовершенстве дисциплинарного служебного законодательства, то способами проверки этой гипотезы будут: во-первых, анализ самого текста закона; во-вторых, опрос гражданских служащих и их руководителей; в-третьих, выяснение мнения ученых-административистов. Если причины видятся в недостатках практики реализации правовых норм о дисциплинарной ответственности, то в качестве метода проверки выдвинутого предложения может быть использован анализ статистических данных о применении дисциплинарной ответственности в этом государственном органе, а также опрос служащих и их руководителей.

На основе выводов о месте и удельном весе каждой из причин недостаточной эффективности норм можно будет перейти к следующей стадии исследования – выдвижению рекомендаций по повышению эффективности изучаемых норм. Это заключительный этап любого исследования эффективности и эффективности норм о дисциплинарной ответственности в том числе. Основой для подобных рекомендаций служат результаты проверки гипотез о причинах неэффективности правовых норм о дисциплинарной ответственности гражданских служащих. Если доказано, что норма недостаточно эффективна по причине таких-то дефектов в ней или в практике ее применения, то, устранив эти дефекты, мы тем самым повысим ее эффективность.

Поскольку вполне очевидно, что, прежде всего, неэффективность исследуемых норм проистекает из несовершенства действующего дисциплинарного служебного законодательства, то рекомендации, направленные на повышение эффективности, будут в основном посвящены необходимости совершенствования нормативно-правовой базы изучаемого института. Последнее может быть достигнуто только путем принятия специального Федерального закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Однако после введения в действие данного закона также необходимо будет произвести оценку эффективности его правовых норм на основе все тех же методов и, возможно, внести определенные коррективы. Итак, если первый этап исследования будет посвящен в конечном итоге формулированию рекомендаций по принятию нового закона, то второй этап исследования должен будет включать определение эффективности этого закона и внесение предложений по его доработке.

Таким образом, нами было проанализировано общетеоретическое понимание эффективности правовой нормы, были даны ответы на основные программные вопросы исследования эффективности правовых норм о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих (понятие, условия, критерии, показатели, уровни эффективности), а также разработана методика определения изучаемого явления.

Что касается применения на практике указанной методики, нужно отметить следующее. Исследование проблемы эффективности применения дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим осложняется тем, что в системе органов государственной власти, в которых осуществляет

ся гражданская служба, в настоящее время не обобщается информация о привлечении служащих к дисциплинарной ответственности. Сложившаяся ситуация не позволяет проанализировать дисциплинарную практику, выявить наиболее типичные должностные проступки, совершаемые служащими, а также установить, какие меры ответственности за их совершение применяются. В таком положении очень сложно выявить негативные тенденции в государственном аппарате, а следовательно, и дать рекомендации по совершенствованию практики применения мер дисциплинарной ответственности к гражданским служащим. Однако нами все же предпринята попытка сделать некоторые обобщающие выводы о практической реализации норм, регламентирующих дисциплинарную ответственность гражданских служащих на основе анализа правоприменительной практики ряда государственных органов. Так, автору была предоставлена возможность ознакомиться с административной практикой работы с кадровым персоналом государственных гражданских служащих в исполнительных органах государственной власти некоторых субъектов Российской Федерации (Воронежской, Липецкой, Тамбовской областей). Были проанализированы и обобщены 425 аттестационных дел гражданских служащих, позволяющих сделать выводы, в том числе, и о применении норм дисциплинарного законодательства. Поскольку наложение дисциплинарных взысканий на гражданских служащих указанных государственных органов является единичными случаями, не позволяющими сделать обобщающие выводы, нами рассмотрены практические материалы, касающиеся различных институтов служебного права (прохождение службы, сдача квалификационных экзаменов, присвоение классов чин) и дающие возможность судить о качестве служебной деятельности управленческого персонала.

Проведенное исследование показало, что институт дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, сформировавшийся в настоящее время в структуре современного публичного служебного права, является в большей степени фактором, играющим важную превентивную роль в процессе обеспечения должного качества профессиональной деятельности гражданских служащих и соблюдения законности осуществляемых ими управленческих действий. Реальное же его действие как наказания за совершение дисциплинарного проступка минимально, фактически применение к государственным гражданским служащим дисциплинарных взысканий является крайне редким.

По большей части субъекты дисциплинарных полномочий предпочитают действовать методом убеждения и, в крайнем случае, вынуждают провинившегося чиновника покинуть службу «по собственной инициативе».

Несмотря на то, что, как свидетельствует анализ материалов, касающихся прохождения гражданскими служащими исполнительных органов государственной власти Воронежской, Липецкой и Тамбовской областей, аттестации, сдачи ими квалификационных экзаменов (а именно аттестационных и экзаменационных листов, отзывов об исполнении гражданскими служащими должностных обязанностей), выявлены случаи неисполнения (ненадлежащего исполнения) чиновниками их должностных обязанностей, реакции представителей нанимателя гражданских служащих указанных органов в виде применения к виновным дисциплинарных взысканий не последовало. Руководители соответствующих подразделений государственных органов по вопросам государственной службы и кадров прокомментировали подобную практику следующим образом. Во-первых, причина неприменности дисциплинарных взысканий кроется в несовершенстве действующего законодательства, в отсутствии обязанности субъекта дисциплинарной власти привлекать виновных к ответственности, а во-вторых, в недейственности, «неощутимости» для правонарушителя последствий применения существующих дисциплинарных взысканий.

Вывод о причинах неприменения дисциплинарных взысканий, а следовательно, и неэффективности дисциплинарной ответственности подтверждается результатами проведенного социологического исследования среди государственных гражданских служащих структурных подразделений исполнительных органов государственной власти нескольких субъектов Российской Федерации и территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации Центрального федерального округа (см. Приложения 1 и 2). Так, опрос служащих показал, что основная их масса четко знает свои должностные обязанности, а также документы, в которых они зафиксированы. Опрошенные достаточно хорошо информированы о перечне нормативных актов, которыми регламентируется прохождение ими гражданской службы (это также подтверждается материалами аттестационных дел). В целом служащие довольно точно перечисляют виды поощрений и дисциплинарных взысканий, которые могут применяться руководителями

соответствующих государственных органов. При этом существующие меры дисциплинарной ответственности признаются респондентами недостаточно действенными для поддержания служебной дисциплины по сравнению с мерами поощрения. Для многих остается неясной разница между последствиями таких дисциплинарных взысканий, как замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии. Несмотря на признаваемую чиновниками недейственность мер дисциплинарной ответственности, предложений о дополнении существующего перечня дисциплинарных взысканий среди ответов обнаружено было очень мало (наиболее распространенный вариант — лишение премии). Кроме того, среди опрошенных (428 человек) не было выявлено ни одного служащего, на которого было бы наложено дисциплинарное взыскание.

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что в органах государственной власти, в которых осуществляется гражданская служба, дисциплинарная практика как таковая не сложилась. Для устранения выявленной невосребованности положений дисциплинарного служебного законодательства, а также в целях повышения его эффективности необходимо принятие Федерального закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, который мог бы создать полноценную материально-правовую и процессуальную основу этого института. При этом указанный Закон должен обладать правовым качеством, т.е. совокупностью юридических свойств, которые позволят обеспечить его эффективное действие.

На наш взгляд, оптимальное определение правового качества закона дано В. В. Игнатенко, который под этой категорией понимает целостную устойчивую совокупность свойств закона: свойства правовой легальности, инструментально-правовых и технико-юридических свойств, которые являются одной из предпосылок эффективного действия закона в соответствии с поставленными при его издании целями<sup>111</sup>.

Итак, одной из составляющих правового качества закона выступает свойство правовой легальности, т.е. свойство, харак-

---

<sup>111</sup> Цит. по: *Никольская А. А.* Административные процедуры в системе публичного управления: проблемы административно-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. С. 158.

теризующее соответствие закона по разным параметрам общепризнанным принципам и нормам международного права о правах человека и гражданина, конституции и правовым актам более высокой юридической силы<sup>112</sup>. Оно состоит из компетенционной легальности (соблюдение правил о компетенции при принятии, изменении, отмене закона), содержательно-правовой легальности (соответствия закона вышестоящим нормативным актам), процедурной легальности (соблюдения порядка принятия, вступления в силу, изменения и отмены закона)<sup>113</sup>.

Следующий элемент правового качества закона — это инструментально-правовое свойство, характеризующее полноту, непротиворечивость и точность регламентации в законе различных видов правовых средств (деяний и установлений)<sup>114</sup>.

Правовое качество закона определяется также технико-юридическим свойством, иными словами, степенью соответствия закона правилам и приемам законодательной техники. Оно состоит из лингвистического свойства (качества использования языковых средств, в том числе оптимального соотношения формального и оценочного при определении правовых понятий), свойства структуры нормативного акта (упорядоченность компонентов текста закона и соблюдение правил композиции закона), свойства правильного использования логических средств (например, единство терминологии, точное соотношение юридических понятий, изложение от общего к частному и т.д.)<sup>115</sup>.

Возвращаясь к теме нашего исследования, отметим: нет сомнений в том, что принятию Федерального закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих можно будет дать положительную оценку только в том случае, если этот нормативный акт будет отвечать указанным выше требованиям. Полагаем, что подробного анализа всех элементов правового качества закона в рамках данной работы не требуется. Однако следует остановиться на некоторых проблемных вопросах, требующих тщательного научного осмысления.

Во-первых, что касается соответствия закона правовым актам более высокой юридической силы, то для этого законодатель должен, прежде всего, установить соотношение между следу-

---

<sup>112</sup> См.: Там же.

<sup>113</sup> См.: Там же.

<sup>114</sup> См.: Там же. С. 158–159.

<sup>115</sup> См.: Там же. С. 159.

ющими нормативными актами: Трудовым кодексом, Федеральным законом о гражданской службе, а также определить место Федерального закона о дисциплинарной ответственности гражданских служащих в системе законодательства (см. об этом параграф 3 главы 1 монографии). Здесь также отметим, что поскольку в тексте данной работы неоднократно используется термин «дисциплинарное служебное законодательство», но при этом не раскрывается его содержание, необходимо пояснить, что же мы понимаем под этим правовым явлением. Исходя из того, что нами был обоснован вывод о необходимости полного выведения института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих из сферы действия трудового права, а также было поддержано предложение об отказе в целом от регулирования трудовыми нормами отношений на государственной службе, мы поддерживаем идею создания «служебного законодательства», имеющего административно-правовую природу. Согласимся с тем, что уже «в Российской Федерации можно констатировать появление служебного законодательства в виде определенной совокупности законов и иных нормативных документов, регламентирующих труд такой категории работников, как служащие»<sup>116</sup>. При этом данная совокупность законов и иных нормативных документов, действующих в Российской Федерации, дифференцируется на определенные блоки, поскольку они адресуются различным категориям служащих, в частности находящимся на гражданской, правоохранительной, военной, муниципальной и иной службе»<sup>117</sup>. В рамках системы служебного законодательства, по нашему мнению, должна быть создана отдельная подсистема — «дисциплинарное служебное законодательство», которая должна включать: Федеральный закон о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, дисциплинарные законы (кодексы, уставы) служащих других видов государственной службы (правоохранительной, военной) и другие нормативные акты. Таким образом, Федеральный закон о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих найдет свое место в иерархии законов, которые составят дисциплинарное служебное

<sup>116</sup> Нами, безусловно, не поддерживается идея использования в отношении служащих категорий «труд» и «работники» (подробнее об этом в параграфе 3 главы 1 монографии).

<sup>117</sup> Дякина И. А. Служебное право как комплексная отрасль права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2007. С. 13.



§ 4. Эффективность применения дисциплинарной ответственности...

законодательство. При этом, безусловно, указанный Закон не должен противоречить Федеральному закону о гражданской службе, в который также необходимо будет внести определенные изменения, а в идеале – который в части регулирования дисциплинарной ответственности должен будет содержать лишь ссылку на специальный закон.

Во-вторых, применительно к особенностям инструментально-правовых свойств качества закона, т.е. качества регламентации в нем правовых средств, в законе должны получить свое закрепление многие юридически значимые положения, наиболее важными среди которых являются:

– правовая регламентация статуса субъектов правоотношения (уполномоченной и обязанной сторон);

– обеспечение средствами правовой защиты (формулирование в законе правомочия – меры возможного поведения и обязанности – юридически обязательного поведения);

– обеспечение закона процедурами его применения (в том случае, если правомочие и обязанность являются сложными и для их использования (исполнения) необходимо совершение нескольких действий, а также установление сроков совершения процессуальных действий);

– закрепление ответственности за неисполнение обязанности (юрисдикционно-правовое качество закона).

Каждое из приведенных правовых установлений с точки зрения инструментально-правового подхода, по мнению В. В. Игнатенко, является средством достижения целей правового регулирования<sup>118</sup>.

Согласимся с данной точкой зрения и предположим, что полное, точное и непротиворечивое закрепление в Федеральном законе о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих указанных элементов создаст необходимые условия для эффективности этого закона.

В-третьих, обращаясь к технико-юридическим свойствам качества закона, отметим, что в Федеральном законе о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих должны найти свое отражение, прежде всего, определения таких основных понятий, как дисциплинарная ответственность, тяжесть, виды дисциплинарных проступков, дисциплинарное

---

<sup>118</sup> См.: *Никольская А. А.* Административные процедуры в системе публичного управления: проблемы административно-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. С. 168.

производство, стадии, участники дисциплинарного процесса, дисциплинарное дело, дисциплинарная власть (дисциплинарные полномочия), субъект дисциплинарной власти (дисциплинарных полномочий), субъект дисциплинарного обвинения и т.д. Показателем хорошей законодательной техники Закона могла бы стать отдельная статья, посвященная определению указанных понятий.

Кроме того, использование оценочных понятий в Законе должно быть минимизировано, «необходимо по возможности стремиться к сужению сферы использования в праве оценочных понятий, поскольку там, где нет определенности, нет единства правоприменения, а где нет единства правоприменения, там нет законности»<sup>119</sup>. Если же в текст Закона вводится такая оценочная категория, то должно быть раскрыто ее содержание.

И наконец, в-четвертых, что касается такого элемента правового качества закона, как правовое свойство структуры нормативного акта, то оно, в свою очередь, состоит из следующих свойств:

- правовая однородность структурных подразделений закона;
- композиция закона от общего к частному;
- объемная сбалансированность структурных подразделений закона;
- единая рубрикация однотипных структурных подразделений;
- соответствие наименования и предмета регулирования закона<sup>120</sup>.

Структура Федерального закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, по нашему мнению, должна выглядеть следующим образом: Глава 1. Общие положения; Глава 2. Дисциплинарный проступок; Глава 3. Дисциплинарные взыскания; Глава 4. Дисциплинарное производство; Глава 5. Учет дисциплинарных взысканий; Глава 6. Вступление Закона в силу.

В главе 1 необходимо, прежде всего, определить основные термины, используемые в Законе (дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок, неисполнение, ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, аморальный проступок, тяжесть дисциплинарного проступка, форма, степень вины, дисциплинарное взыскание, дисциплинарное производ-

<sup>119</sup> См.: *Никольская А. А.* Административные процедуры в системе публичного управления: проблемы административно-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. С. 171.

<sup>120</sup> См.: Там же. С. 172.

§ 4. Эффективность применения дисциплинарной ответственности...

ство, стадия дисциплинарного производства, дисциплинарные полномочия, субъект дисциплинарных полномочий, субъект дисциплинарного обвинения, дисциплинарное дело). Глава 1 также должна определить предмет регулирования Закона и содержание законодательства о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Кроме того, в отдельной статье данной главы Закона должны быть перечислены следующие принципы дисциплинарной ответственности гражданских служащих: принцип законности, равенства перед законом, гуманизма, справедливости, своевременности и неотвратимости ответственности. Конечно, можно не соглашаться с содержанием этих принципов или с их формулировкой, тем не менее сам факт их нормативного закрепления и относительного обособления в структуре Закона не вызывает сомнений: «принципы права существуют для того, чтобы их применять, а применять можно только нормы права; ссылаться же в правоприменительных актах на нигде не закреплённую идею просто невозможно»<sup>121</sup>.

Глава 2 Закона должна быть посвящена определению состава дисциплинарного проступка, раскрытию понятия неисполнения (ненадлежащего исполнения) гражданским служащим должностных обязанностей, выделению критериев ненадлежащего исполнения.

Далее, в главе 2 необходимо будет раскрыть содержание понятия «тяжесть дисциплинарного проступка» и указать категории дисциплинарных проступков по степени их тяжести. Каждый вид дисциплинарного проступка (незначительный, значительный, серьёзный), а также понятие «грубое неисполнение должностных обязанностей» должны получить свое четкое определение.

Выше уже указывалось на то, что отдельными исследователями проблем дисциплинарной ответственности государственных служащих предлагается закрепить в едином нормативном правовом акте перечень составов дисциплинарных проступков<sup>122</sup>. По

---

<sup>121</sup> *Никольская А. А.* Административные процедуры в системе публичного управления: проблемы административно-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. С. 183.

<sup>122</sup> См., например: *Климкина Е. В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России : дис. ... канд. юрид. наук. С. 37 ; *Добробаба М. Б.* Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности. С. 15.

нашему мнению, определение дисциплинарного проступка в Федеральном законе о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих должно быть дано максимально абстрактно — в виде перечня его признаков и, как можно больше соответствовать его теоретическому пониманию. Во-первых, таким образом будет достигнута относительная гибкость правового регулирования — ведь изменение, появление каких-либо новых сфер государственно-управленческой деятельности не будет требовать обязательного дополнения текста закона, внесения новых составов дисциплинарных проступков; а во-вторых, при составлении перечня дисциплинарных проступков всегда есть риск оставить за рамками правового регулирования какую-либо ситуацию, возникающую в процессе осуществления гражданским служащим его должностных обязанностей, которая объективно должна быть урегулирована как дисциплинарное правонарушение, поскольку обладает всеми его признаками.

Таким образом, предлагаемая нами модель Федерального закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих не содержит особенной части, предусматривающей отдельные составы дисциплинарных проступков.

В главе 2 также должны быть установлены формы вины гражданских служащих, совершивших дисциплинарный проступок, содержаться указание на необходимость учета не только формы, но и степени вины, а также должны быть перечислены обстоятельства, исключающие виновность гражданского служащего (см. параграф 1 главы 2 монографии).

Отдельная статья главы 2 Закона должна быть посвящена определению аморального проступка, описанию его основных признаков, критериев отнесения деяния к таким поступкам.

Глава 3 должна содержать указание на цели дисциплинарного взыскания (общая и специальная превенция, т.е. предупреждение совершения дисциплинарных проступков как самим правонарушителем, так и другими гражданскими служащими; исправление и перевоспитание нарушителей, а также обеспечение надлежащего исполнения гражданскими служащими своих должностных обязанностей), виды применяемых дисциплинарных взысканий, их характеристику; установить соответствие между категориями дисциплинарных проступков и видами дисциплинарных взысканий; дифференцировать взыскания на основные и дополнительные (при этом предусмотренная действующим законодательством система дисциплинарных взысканий должна быть

*§ 4. Эффективность применения дисциплинарной ответственности...*

дополнена такими, как: сокращение должностного оклада, лишение различного рода надбавок, исключение из кадрового резерва для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста). В этой же главе целесообразно обозначить правовые последствия применения всех дисциплинарных взысканий и отдельно каждого, а также зафиксировать сроки давности применения дисциплинарных взысканий и срок, в течение которого служащий считается подвергнутым действию дисциплинарного взыскания.

В главе 4, во-первых, нужно обозначить задачи дисциплинарного производства (это могут быть задачи: обеспечения объективного, полного и своевременного рассмотрения дисциплинарных дел в целях защиты прав и законных интересов физических, юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, нарушенных совершением дисциплинарных проступков, а также защиты прав гражданских служащих от незаконного и необоснованного привлечения к дисциплинарной ответственности; обеспечения исполнения решения по дисциплинарному делу; выяснения причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарных проступков; укрепления законности и предупреждения дисциплинарных правонарушений в государственной управленческой деятельности; формирования уважительного отношения к закону и служебной дисциплине и др.).

Во-вторых, в главе 4 необходимо назвать обстоятельства, исключающие производство по дисциплинарному делу (отсутствие события дисциплинарного проступка; отсутствие в деянии состава дисциплинарного проступка; истечение сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности; привлечение гражданского служащего к дисциплинарной ответственности за данный дисциплинарный проступок; увольнение гражданского служащего, привлекаемого к дисциплинарной ответственности; смерть гражданского служащего, привлекаемого к дисциплинарной ответственности).

В-третьих, глава 4 должна закрепить четко сформулированные стадии дисциплинарного производства: возбуждение дела о дисциплинарном проступке; служебное расследование; рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения; исполнение решения (обязательные стадии), а также обжалование решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания (факультативные стадии).

В-четвертых, глава 4 должна содержать перечень участников дисциплинарного производства, определить их права и обязанности, а также обстоятельства, исключающие участие в дисциплинарном производстве, и порядок отвода участников производства по дисциплинарному делу.

В-пятых, должна быть охарактеризована такая процессуальная мера обеспечения производства по дисциплинарному делу, как отстранение гражданского служащего от замещаемой им должности гражданской службы (см. параграф 3 главы 2 монографии).

В-шестых, в главе 4 должны найти свое закрепление понятия доказательства и доказывания, должны быть перечислены обстоятельства, подлежащие доказыванию при производстве по дисциплинарному делу, раскрыто содержание каждого из доказательств и охарактеризован процесс доказывания.

И, в-седьмых, глава 4 должна отдельно по каждой стадии дисциплинарного производства установить следующие моменты.

При характеристике первой стадии дисциплинарного производства – возбуждении дела о дисциплинарном проступке – необходимо зафиксировать круг участников этой стадии. Отдельно следует рассмотреть полномочия субъекта дисциплинарной власти и субъектов дисциплинарного обвинения, а также определить характер взаимоотношений между ними. Здесь же следует зафиксировать, что есть основание возбуждения дисциплинарного дела (наличие достаточных данных, указывающих на признаки дисциплинарного проступка). В качестве же поводов для возбуждения дисциплинарного дела можно предусмотреть:

- непосредственное обнаружение дисциплинарного проступка представителем нанимателя гражданского служащего;
- ходатайство непосредственного руководителя гражданского служащего, руководителя вышестоящего структурного подразделения государственного органа о возбуждении дисциплинарного дела;
- ходатайство контрольно-надзорных органов (прокурор, Счетная палата и др.) о возбуждении дисциплинарного дела;
- сообщения других гражданских служащих о проступке;
- сообщения физических и юридических лиц о фактах нарушения их прав и интересов неисполнением или ненадлежащим исполнением гражданским служащим его должностных обязанностей;
- информацию о дисциплинарном проступке, содержащуюся в материалах проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки;

– сообщения в средствах массовой информации о фактах неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей.

Нормативное закрепление первой стадии дисциплинарного производства должно также содержать указание сроков возбуждения дисциплинарного дела и юридически значимых документов, принимаемых в ходе реализации стадии.

Что касается характеристики второй стадии дисциплинарного производства – служебного расследования, то в Законе должно быть указано: служебное расследование может быть проведено в упрощенной форме, т.е. без проведения служебной проверки, или включать такую проверку (подробнее об этом в параграфе 3 главы 2 монографии).

Кроме того, необходимо урегулировать следующие вопросы, касающиеся служебной проверки: сроки назначения служебной проверки; правовой статус участников служебной проверки; перечень лиц, которые не могут привлекаться к проведению служебной проверки; порядок формирования и деятельности комиссии по проведению служебной проверки; порядок составления заключения по результатам служебной проверки; а также следует установить обязательность для представителя нанимателя выводов и рекомендаций заключения по результатам служебной проверки.

Закрепление следующей стадии дисциплинарного производства – рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения – должно отразить такие моменты: установление лица, уполномоченного реализовать эту стадию; определение обязанности субъекта дисциплинарной власти применить дисциплинарное взыскание в случае, если рассмотрение материалов дисциплинарного дела позволяет сделать ему вывод о наличии в действиях гражданского служащего состава дисциплинарного проступка; обязательность учета тяжести совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, формы и степени его вины, обстоятельств, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующих результатов исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Здесь же необходимо определить сроки, порядок рассмотрения дисциплинарного дела и принятия по нему решения; материалы дисциплинарного дела, которые должны быть проанализированы субъектом дисциплинарных полномочий (документы, послужившие поводом для возбуждения дисциплинарного дела, акт о возбуждении дисциплинарного дела, приказ представите-

ля нанимателя о проведении служебной проверки, заключение по результатам служебной проверки; объяснения гражданского служащего, объяснения других лиц, служебная характеристика на гражданского служащего, заключения специалистов, экспертов и др.). Также должны быть установлены виды принимаемых решений, каким образом эти решения фиксируются, в каких документах (акте о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения или акте о прекращении дисциплинарного дела) и как они доводятся до сведения гражданского служащего.

Обращаясь к такой стадии дисциплинарного производства, как исполнение решения, соответствующая глава Закона должна указать, каким образом решение по дисциплинарному делу вступает в силу, как обращается это решение к исполнению, в чем заключается, собственно, исполнение этого решения. Эта стадия также должна характеризоваться установлением процессуальных сроков и раскрытием содержания исполнения решений о применении отдельных видов дисциплинарных взысканий.

Факультативные стадии дисциплинарного производства (обжалование решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания) также должны получить свое нормативное закрепление в главе 4 Закона.

Что касается обжалования решения, то в Законе необходимо предусмотреть возможность обжалования не только дисциплинарного взыскания и не только гражданским служащим, но обжалования других решений представителя нанимателя гражданского служащего как самим служащим, так и другими участниками дисциплинарного производства; регламентировать в Законе порядок рассмотрения комиссией по служебным спорам дела об обжаловании дисциплинарного взыскания или иного решения представителя нанимателя гражданского служащего, порядок принятия по нему решения и его исполнения.

Применительно к стадии досрочного снятия дисциплинарного взыскания необходимо четко зафиксировать в Законе основания для инициирования этой стадии дисциплинарного производства, круг лиц, имеющих право ходатайствовать о досрочном снятии дисциплинарного взыскания, порядок рассмотрения и принятия решения по этому вопросу.

Таким образом, институт дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих должен получить свою прочную процессуальную основу, заложенную в главе 4 предла-



гаемой нами модели Федерального закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Глава 5 данного закона должна быть посвящена установлению требований по оформлению и хранению дисциплинарных дел, а также учету дисциплинарных взысканий. По нашему мнению, на все органы государственной власти, где осуществляется государственная гражданская служба, должна быть возложена обязанность ведения статистического учета случаев совершения дисциплинарных проступков и случаев применения дисциплинарных взысканий. По всей видимости, этим должно заниматься подразделение государственного органа по вопросам государственной службы.

Практика применения этого Закона позволит уже через небольшой промежуток времени оценить эффективность его действия, даст возможность выявить положения Закона, затрудняющие правильное и эффективное его применение. А обязательность ведения статистики окажет существенную помощь исследователям эффективности дисциплинарной ответственности.

Принятие указанного Закона, безусловно, потребует внесения ряда изменений в действующее законодательство, что нужно будет отразить в главе 6 – Вступление Закона в силу. Выше уже говорилось о необходимости изменения трудового законодательства и законодательства о государственной гражданской службе (параграф 3 главы 1 монографии). Кроме того, если институт дисциплинарной ответственности получит свое закрепление в специальном законе, то из текста Федерального закона о гражданской службе должны быть исключены статьи, посвященные этим вопросам. Изменения федерального законодательства потребуют также приведения в соответствие ему законодательства субъектов РФ. Все это, конечно, предполагает длительную работу законодателей. Но, по нашему мнению, эти преобразования позволят существенно повысить эффективность института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Итак, анализ законодательной и правоприменительной практики показал, что сфера правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих еще не достигла необходимого качественного уровня правовой регламентации, позволяющей эффективно решать возникающие проблемы обеспечения государственной служебной дисциплины. Выявленная недостаточная эффективность действующего законо-

### *Заключение*

---

дательства, устанавливающего дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих, позволила сделать вывод о необходимости принятия Федерального закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации, который позволил бы урегулировать все аспекты наложения на гражданских служащих дисциплинарных взысканий.

Введение в действие данного закона, при условии обладания им правового качества, элементы которого были рассмотрены выше, станет первым шагом на пути создания действительно эффективного института дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих — это негативная юридическая ответственность, представляющая собой одну из форм государственного принуждения — дисциплинарное принуждение, выражающееся в применении представителем нанимателя дисциплинарных взысканий к гражданскому служащему, совершившему дисциплинарный проступок, и влекущее неблагоприятные для него последствия.

Основополагающим признаком дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, отличающим ее от других видов дисциплинарной ответственности, является сфера ее действия, определяемая исходя из субъектной характеристики данной правовой конструкции как ответственности, применяемой специфическими субъектами дисциплинарной власти (представителями нанимателя) к определенной категории лиц — государственным гражданским служащим.

Решение проблемы соотношения административно-правового и трудового правового аспектов в системе правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих видится в создании полноценного служебного дисциплинарного законодательства, которое имеет административно-правовую отраслевую принадлежность. Регулирование дисциплинарной ответственности гражданских служащих должно ориентироваться на отказ от диспозитивного метода в целях создания государственной службы, основанной на жесткой централизации, укреплении дисциплины и усилении ответственности чиновников на всех уровнях власти. Влияние трудового права на отношения, связанные с применением дисциплинарной ответственности к гражданским служащим, которое необходимо преодолеть, проявляется во внедрении контрактных отношений между служащим и государством, а также сохранении значитель-

ной доли административного усмотрения при решении вопроса о применении дисциплинарного взыскания.

Трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не должны действовать в отношении публичных гражданских служащих при необходимости регулирования этими актами лишь трудовых отношений работников государственных органов, не являющихся государственными служащими. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих не должна рассматриваться как специальная по отношению к общей, установленной Трудовым кодексом Российской Федерации, и подлежит регламентации исключительно специальным дисциплинарным законодательством, имеющим административно-правовую природу.

Исходя из признания публичного характера государственной службы, регулирование в служебном контракте (соглашении, несущем в себе диспозитивный элемент) отношений по применению дисциплинарной ответственности гражданских служащих является нецелесообразным. В связи с этим необходимо исключить из числа правовых источников дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих служебный контракт. При этом особое внимание должно быть уделено составлению должностных регламентов гражданских служащих, которые в числе прочего должны закреплять конкретные должностные обязанности каждого отдельного служащего, неисполнение которых влечет определенные меры дисциплинарной ответственности.

Основным правовым источником регулирования дисциплинарной ответственности гражданских служащих является Федеральный закон о гражданской службе, норм которого явно недостаточно для правовой регламентации этого института. Среди недостатков материально-правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность гражданских служащих, можно назвать отсутствие понятий собственно дисциплинарной ответственности, неисполнения, ненадлежащего исполнения должностных обязанностей, аморального проступка, тяжести дисциплинарного проступка, формы, степени вины, дисциплинарного взыскания, дисциплинарного производства и некоторых других основополагающих категорий. Процессуальный аспект дисциплинарной ответственности гражданских служащих характеризуется отсутствием перечня участников дисциплинарного производства, их детально определенного правового статуса, выделенных ста-

дий дисциплинарного производства и принимаемых юридически значимых документов, видов доказательств и пр.

Кроме выявленных проблем правового регулирования дисциплинарной ответственности применение разработанной методики определения эффективности изучаемого явления, и, прежде всего, анализ результатов проведенного социологического исследования среди гражданских служащих показал, что дисциплинарная ответственность фактически не применяется на практике. Руководители исполнительных органов государственной власти, выявившие те или иные дисциплинарные проступки и имевшие основания для применения дисциплинарных санкций, фактически уклоняются от полной реализации института дисциплинарной ответственности, снижая тем самым эффективность его практического действия. Однако низкая степень применяемости дисциплинарно-правовых норм к гражданским служащим не является поводом, чтобы считать сам институт дисциплинарной ответственности не востребованным управленческой практикой. Именно проблемы современного административного правового регулирования применения дисциплинарной ответственности в системе публичного служебного права обуславливают сложности в процессе применения дисциплинарных взысканий. Совершенствование института дисциплинарной ответственности и административно-правового механизма регулирования дисциплинарных отношений будет способствовать улучшению работы с кадровым персоналом на государственной гражданской службе и повышению качества гражданской службы.

Одним из основных направлений совершенствования действующего законодательства, устанавливающего дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих в целях повышения эффективности последней, видится принятие Федерального закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, который мог бы в полной мере урегулировать все материальные и процессуальные аспекты этого правового института.

## П Р И Л О Ж Е Н И Я

Приложение 1

### АНКЕТА

1. Сколько лет Вы состоите на государственной службе?  
(нужное подчеркнуть)
  - До одного года.
  - От одного года до пяти лет.
  - От пяти до десяти лет.
  - Более десяти лет.
- В том числе в данном государственном органе?
  - До одного года.
  - От одного года до пяти лет.
  - От пяти до десяти лет.
  - Более десяти лет.
2. Какова цель Вашего поступления на государственную службу?  
(нужное подчеркнуть)
  - Престиж.
  - Деньги.
  - Власть.
  - Связи.
  - Другое.
3. Интересна ли Вам осуществляемая Вами деятельность?  
(нужное подчеркнуть)
  - Да.
  - Нет.
4. Какие у Вас взаимоотношения с начальством?  
(нужное подчеркнуть)
  - Хорошие.
  - Неприятные.
  - Нейтральные.
5. Как Вы оцениваете Ваши отношения с коллегами?  
(нужное подчеркнуть)
  - Хорошие.
  - Неприятные.
  - Нейтральные.
6. Удовлетворены ли Вы своей деятельностью?  
(нужное подчеркнуть)
  - Да.
  - Нет.

Своим положением в коллективе?

- Да.
- Нет.

7. Какими нормативными актами регулируется порядок прохождения Вами гражданской службы? \_\_\_\_\_

---

---

---

8. Знаете ли Вы четко свои должностные обязанности?  
(нужное подчеркнуть)

- Да.
- Нет.

В каких документах они закреплены? \_\_\_\_\_

---

---

---

9. Какие виды поощрений и наград применяются в Вашем государственном органе? \_\_\_\_\_

---

---

---

10. Когда Вас последний раз поощрили?  
(нужное подчеркнуть)

- Менее месяца назад.
- От месяца до полугода назад.
- От полугода до года назад.
- Более года назад.
- Вообще не поощряли.

11. Какие дисциплинарные взыскания может применить руководитель государственного органа по Федеральному закону о государственной гражданской службе? \_\_\_\_\_

---

---

---

12. Какие дисциплинарные взыскания применяются Вашим руководителем? \_\_\_\_\_

---

---

---

13. Как Вы думаете, существующие меры дисциплинарной ответственности являются действенными для поддержания служебной дисциплины?

(нужное подчеркнуть)

- Да.
- Нет.

*Приложения*

---

Если нет, то почему? \_\_\_\_\_

---

14. Какими взысканиями, по Вашему мнению, необходимо дополнить действующий перечень дисциплинарных взысканий?

(нужное подчеркнуть)

Штраф.

Лишение премии.

Лишение надбавок.

Сокращение должностного оклада.

Исключение из кадрового резерва.

Другое.

Не надо дополнять.

15. Известны ли Вам случаи применения в Вашем государственном органе дисциплинарных взысканий?

(нужное подчеркнуть)

Да.

Нет.

Если да, то какие? \_\_\_\_\_

---

16. Применялись ли к Вам дисциплинарные взыскания?

(нужное подчеркнуть)

Да.

Нет.

Если да, то какие, сколько раз и в течение какого периода (в годах)? \_\_\_\_\_

---

17. За совершение какого дисциплинарного проступка к Вам было применено дисциплинарное взыскание? \_\_\_\_\_

---

18. Считаете ли Вы применение к Вам дисциплинарного взыскания обоснованным?

(нужное подчеркнуть)

Да.

Нет.

Если нет, обжаловали ли Вы его?

(нужное подчеркнуть)

Да.

Нет.

Если обжаловали, то в какой орган? \_\_\_\_\_

---



19. Назовите причины, по которым Вы совершили дисциплинарный проступок

20. Считаете ли Вы более действенными для поддержания служебной дисциплины меры поощрения или меры дисциплинарной ответственности?

(нужное подчеркнуть)

Приложение 2

РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ

Результаты анкетирования 428 государственных гражданских служащих структурных подразделений исполнительных органов государственной власти Воронежской, Липецкой и Тамбовской областей и территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации Центрального федерального округа.

Т а б л и ц а

Вопрос	Варианты ответов	Количество ответивших респондентов, чел.	Процент ответивших респондентов
1	2	3	4
1. Сколько лет Вы состоите на государственной службе?	До одного года	13	3
	От одного года до пяти лет	171	40
	От пяти до десяти лет	188	44
	Более десяти лет	56	13
В том числе в данном государственном органе?	До одного года	34	8
	От одного года до пяти лет	204	48
	От пяти до десяти лет	169	39
	Более десяти лет	21	5
2. Какова цель Вашего поступления на государственную службу?	Престиж	107	25
	Власть	120	28
	Деньги	30	7
	Связи	13	3
	Другое	158	37
3. Интересна ли Вам осуществляемая Вами деятельность?	Да	396	93
	Нет	32	7

Продолжение таблицы

1	2	3	4
4. Какие у Вас взаимоотношения с начальством?	Хорошие	293	68
	Неприятные	16	4
	Нейтральные	119	28
5. Как Вы оцениваете Ваши отношения с коллегами?	Хорошие	225	53
	Неприятные	42	10
	Нейтральные	161	37
6. Удовлетворены ли Вы своей деятельностью?	Да	355	83
	Нет	73	17
Своим положением в коллективе?	Да	304	71
	Нет	124	99
7. Какими нормативными актами регулируется порядок прохождения Вами гражданской службы?	Нормативные акты перечислены в основном верно и полно	334	78
	Нормативные акты перечислены неполно или неверно	94	22
8. Знаете ли Вы четко свои должностные обязанности?	Да	415	97
	Нет	13	3
В каких документах они закреплены?	Документы перечислены в основном верно и полно	359	84
	Документы перечислены неполно или неверно	69	16
9. Какие виды поощрений и наградений применяются в Вашем государственном органе?	Виды поощрений и наградений перечислены в основном верно и полно	261	61
	Виды поощрений и наградений перечислены неполно или неверно	167	39
10. Когда Вас последний раз поощрили?	Менее месяца назад	90	21
	От месяца до полугода назад	210	49
	От полугода до года назад	64	15
	Более года назад	39	9
	Вообще не поощряли	25	6

## Продолжение таблицы

1	2	3	4
11. Какие дисциплинарные взыскания может применить руководитель государственного органа по Федеральному закону о государственной гражданской службе?	Виды дисциплинарных взысканий перечислены в основном верно и полно	389	91
	Виды дисциплинарных взысканий перечислены неполно или неверно	39	9
12. Какие дисциплинарные взыскания применяются Вашим руководителем?	Перечень не отличается от предусмотренного законом	411	96
	Перечень отличается от предусмотренного законом	17	4
13. Как Вы думаете, существующие меры дисциплинарной ответственности являются действенными для поддержания служебной дисциплины?	Да	132	31
	Нет	196	69
14. Какими взысканиями, по Вашему мнению, необходимо дополнить действующий перечень дисциплинарных взысканий?	Штраф	13	3
	Лишение премии	120	28
	Лишение надбавок	64	15
	Сокращение должностного оклада	13	3
	Исключение из кадрового резерва	43	10
	Другое	73	17
	Не надо дополнять	102	24
15. Известны ли Вам случаи применения в Вашем государственном органе дисциплинарных взысканий?	Да	0	0
	Нет	428	100
16. Применялись ли к Вам дисциплинарные взыскания?	Да	0	0
	Нет	428	100
17. За совершение какого дисциплинарного проступка к Вам было применено дисциплинарное взыскание?	–	–	–

Приложения

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы

1	2	3	4
18. Считаете ли Вы применение к Вам дисциплинарного взыскания обоснованным?	–	–	–
Если нет, обжаловали ли Вы его?	–	–	–
19. Назовите причины, по которым Вы совершили дисциплинарный проступок	–	–	–
20. Считаете ли Вы более действенными для поддержания служебной дисциплины меры поощрения или меры дисциплинарной ответственности?	Меры поощрения	128	30
	Меры дисциплинарной ответственности	77	18
	Одинаково действенны	223	52

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
<b>ГЛАВА 1. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих: общетеоретические материально-правовые вопросы .....</b>	<b>5</b>
§ 1. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих: понятие, признаки и соотношение с иными видами юридической ответственности .....	5
§ 2. Правовые источники дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих .....	33
§ 3. Дисциплинарная ответственность в системе правового регулирования: соотношение административно-правового и трудового правового аспектов .....	44
§ 4. История формирования и развития института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих .....	63
§ 5. Административная реформа в Российской Федерации и основные направления совершенствования дисциплинарного служебного законодательства .....	81
<b>ГЛАВА 2. Применение дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации .....</b>	<b>96</b>
§ 1. Дисциплинарный проступок как основание дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих .....	96
§ 2. Дисциплинарные взыскания, налагаемые на государственных гражданских служащих: понятие, система и виды .....	120
§ 3. Дисциплинарное производство: понятие и стадии .....	132
§ 4. Эффективность применения дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих и основные направления совершенствования законодательства в целях ее повышения .....	158
<b>Заключение .....</b>	<b>195</b>
<b>Приложения .....</b>	<b>198</b>

Н а у ч н о е и з д а н и е

**Носова Юлия Борисовна**

**ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Монография*

Редактор *В. А. Муконина*

Художественный редактор *Е. В. Ткачёва*

Компьютерная верстка *О. В. Нагаевой*

Корректоры *М. С. Исаева, Г. И. Старухина, М. Г. Щигрева*

Подписано в печать 11.02.2011. Формат 60×90/16  
Усл. п. л. 13,0. Уч.-изд. л. 13,3. Тираж 500. Заказ 32

Издательство Воронежского государственного университета  
394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8  
Отпечатано в ООО ИПЦ «Научная книга»  
394030 Воронеж, ул. Кольцовская, 21/1, офис 412