

Дисциплинарное принуждение в системе государственной службы

Дисциплинарные отношения составляют основу государственной службы. В рамках дисциплинарных отношений реализуются задачи, формы и цели государственного управления.

В общем виде дисциплина состоит в повиновении установленному порядку. Государственная (служебная) дисциплина означает повиновение порядкам и правилам, установленными органами государства, основанным на законах, выполнении распоряжений вышестоящих руководителей. Укрепление дисциплины означает повышение ответственности государственных служащих за порученное дело, правильный подбор кадров, контроль за выполнением заданий как сверху, так и снизу, регулярную проверку и оценку деятельности государственных служащих по практическим делам [1].

Законность и дисциплина являются самостоятельными категориями, но при этом находятся в неразрывной связи друг с другом. Их взаимосвязь заключается в том, что законность служит основой дисциплины, а одним из требований дисциплины является соблюдение законности [2].

Государственная дисциплина поддерживается различными средствами (воспитательными, организационными, правовыми). Кроме того, для формирования дисциплины используются универсальные методы: убеждение, поощрение и принуждение.

Нормами административного права регулируются два вида принуждения: административное и дисциплинарное. Административное принуждение обеспечивает общественный порядок и общественную безопасность, дисциплинарное принуждение обеспечивает дисциплину в системе государственной службы.

Дисциплинарное принуждение в системе государственной службы характеризуется следующими признаками.

1. Дисциплинарное принуждение применяется в рамках устойчивых управляемых коллективов, объединенных общей целью, внутренние отношения в которых закреплены в нормах права.

2. Дисциплинарное принуждение является внесудебным и представляет собой часть исполнительно-распорядительной деятельности.



И.Д. Фиалковская

*Доцент кафедры административного
и финансового права юридического факультета
Университета Лобачевского,
кандидат юридических наук, доцент*

3. Нормативной основой дисциплинарного принуждения являются законы и подзаконные акты о государственной службе, положения о дисциплине, дисциплинарные уставы.

4. Дисциплинарное принуждение применяется представителями дисциплинарной власти руководителями государственных органов.

5. Дисциплинарное принуждение применяется к индивидуальным субъектам административного права государственным служащим.

6. Дисциплинарное принуждение применяется в рамках служебной подчиненности.

Следовательно, дисциплинарное принуждение в государственном управлении – это применение субъектами дисциплинарной власти принудительных мер дисциплинарного воздействия к подчиненным по службе государственным служащим в целях обеспечения служебной дисциплины и законности.

Д.Н. Бахрах по функциональному критерию выделяет меры дисциплинарного взыскания (наказание), восстановительные (материальная ответственность) и иные меры [3].

Из этого можно сделать вывод, что понятия дисциплинарной ответственности и дисциплинарного принуждения не совпадают. В законодательстве кроме мер дисциплинарной ответственности установлены и другие меры принудительного воздействия в дисциплинарных отношениях. Представляется, что «иные» меры дисциплинарного воздействия можно классифицировать более детально.

В связи с этим, можно говорить о системе мер дисциплинарного принуждения. К ним относятся:

– меры дисциплинарного предупреждения – меры, направленные на предотвращение нарушений служебной дисциплины и обстоятельств, способных привести к конфликту интересов;

– меры дисциплинарного пресечения – меры, направленные на прекращение противоправных действий при осуществлении государственной службы;

– дисциплинарно-восстановительные меры – меры, направленные на восстановление должного положения (статус-кво) в государственном органе, связанного с возмещением материального ущерба государственным служащим, причиненного по его вине;

– меры дисциплинарной ответственности (дисциплинарные взыскания) – меры, применяемые к государственному служащему за совершенный им дисциплинарный или иной проступок.

Аналогичная классификация практически общепризнанно существует в теории административного принуждения. На наш взгляд, есть все основания применять данную классификацию и в вопросах дисциплинарного принуждения по административному праву.

В рамках рассматриваемого вопроса важно разграничить принуждение и обязанность. Обязанность – это мера должного поведения. Правовая обязанность не является принуждением. При этом, принуждение определяется как обязанность претерпеть неблагоприятные последствия. Правовая обязанность и принуждение являются разными явлениями. Принуждение напрямую связано с неблагоприятными последствиями (психическими, материальными, организационными), а выполнение обязанностей – нет.

Следовательно, государственное принуждение позволяет разграничить право, обязанность и принуждение, то есть область свободы воли субъекта и ее пределы. Субъект, реализующий право – свободен; субъект, исполняющий обязанность, не свободен, но ответственен. Субъект, подвергнутый принуждению, не только не свободен, а еще и призван претерпеть неблагоприятные последствия.

Система государственной службы включает в себя государственную гражданскую, военную и иную службу. Система мер дисциплинарного принуждения различна в зависимости от вида государственной службы.

1. Меры дисциплинарного предупреждения – это способы и средства, направленные на недопущение ситуаций, угрожающих нормальной деятельности государственного органа.

Общими фактическими основаниями предупредительных мер являются: угроза нормальной деятельности государственного органа, необходимость контроля в силу значимости общественного отношения, предположение о намерении лица нарушить служебную дисциплину.

К мере дисциплинарного предупреждения можно отнести аттестацию государственных служащих. Аттестация – обязательная процедура, которая проводится в целях определения соответствия занимаемой должности государственного служащего и уровня его профессиональной подготовки.

Аттестация в соответствии с действующим законодательством и сложившейся практикой [4] – это проверка квалификации государственного служащего. В силу того, что аттестация проводится в рамках контрольной деятельности, по результатам которой

может быть принято неблагоприятное для госслужащего решение, есть все основания отнести ее к мерам дисциплинарного предупреждения. Аттестация имеет аналогичную природу с такими мерами административного предупреждения как таможенный досмотр, проверка документов и др.

II. Меры дисциплинарного пресечения это меры, направленные на прекращение нарушений служебной дисциплины, действий, противоречащих закону, должностному регламенту, условиям служебного контракта.

Общим фактическим основанием мер пресечения является нарушение правил.

В государственной гражданской службе можно выделить следующие меры дисциплинарного пресечения: прекращение государственной службы в связи с предоставлением подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу; временное отстранение от исполнения обязанностей в связи с проведением служебной проверки по обнаруженному дисциплинарному проступку.

В органах внутренних дел, кроме того, могут применяться и другие меры данного вида: приостановление присвоения очередного специального звания; внеочередная аттестация при переводе на нижестоящую должность, при прекращении службы по служебному несоответствию в аттестационном порядке; в случае, если сотрудник не прошел проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

В военной службе установлен комплекс мер дисциплинарного пресечения: напоминание военнослужащему о его обязанностях и воинском долге, замечание, порицание, критика поведения; указания на упущения по службе, выраженные командиром (начальником) подчиненному в устной или письменной форме. Данные меры не относятся к мерам дисциплинарного взыскания. А так как они применяются в связи с определенными нарушениями дисциплины, следовательно, их уверенно можно отнести к мерам дисциплинарного пресечения. Кроме того, к данным мерам можно отнести рассмотрение и обсуждение на соответствующем собрании в целях общественного осуждения военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок или нарушившего нормы международного гуманитарного права.

III. Дисциплинарно-восстановительные меры это средства принудительного воздействия, применяемое представителем дисциплинарной власти (в особых

случаях судом) в целях возмещения государственным служащим причиненного государству материального вреда.

Общим фактическим основанием дисциплинарно-восстановительных мер является причинение имущественного ущерба при исполнении обязанностей.

Вопрос о материальной ответственности достаточно слабо разработан в административно-правовой литературе. Вообще установление и реализация мер материальной ответственности является функцией гражданского и трудового права. Но административное право проявляет себя своеобразным образом и в плане регулирования материальной ответственности [5].

Государственные гражданские и иные служащие при причинении ущерба несут материальную ответственность по нормам трудового права. Нормами административного права регулируется материальная ответственность военнослужащих [6].

Правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих за имущественный ущерб, причиненный ими государству, в последнее время приобретает серьезное значение, поскольку прямым образом влияет на материальное обеспечение боеспособности вооруженных сил.

Можно выделить следующие признаки материальной ответственности по нормам административного права.

1) материальная ответственность по административному праву является видом дисциплинарного принуждения;

2) материальная ответственность по административному праву наступает при причинении ущерба федеральному государственному имуществу, закрепленному за воинской частью, органами и организациями, где осуществляется военная служба;

3) субъектом материальной ответственности по административному праву является военнослужащий (по призыву, по контракту и призванный на военные сборы);

4) материальная ответственность по административному праву наступает при исполнении обязанностей военной службы;

5) основанием материальной ответственности по административному праву является совершение противоправного и виновного деяния;

6) между противоправным деянием и наступившими последствиями (имущественным вредом) установлена причинная связь;

7) нормативной базой материальной ответственности по административному праву является Феде-

ральный закон от 12.07.1999 N 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих»;

К дисциплинарно-восстановительным мерам можно отнести: возмещение причиненного ущерба в ограниченном объеме (в пределах одного среднемесячного размера денежного содержания), возмещение причиненного ущерба в повышенном объеме (в пределах 2–3 среднемесячных размеров денежного содержания) и возмещение причиненного ущерба в полном объеме.

IV. Меры дисциплинарной ответственности (дисциплинарные взыскания) меры, применяемые к государственным служащим представителем дисциплинарной власти за нарушение служебной дисциплины, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей и по иным основаниям, установленным нормами административного права.

Общим фактическим основанием применения мер дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок.

Дисциплинарное взыскание – это мера дисциплинарной ответственности, представляющая собой моральное, материальное или организационное воздействие ограничительного характера на субъекта, совершившего дисциплинарный проступок.

Для большинства дисциплинарных производств наиболее распространенными мерами дисциплинарной ответственности являются выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии; снижение в должности, снижение в звании; увольнение.

Можно определить некоторые основные признаки дисциплинарной ответственности в государственном управлении:

1. Дисциплинарная ответственность применяется в сфере служебных правоотношений, т.е. субъект и объект воздействия находятся в условиях определенной подчиненности и в рамках устойчивого коллектива.

2. Дисциплинарные взыскания применяются к государственным служащим (гражданским, военным и иным), осуществляющих свою деятельность в интересах государства.

3. Нормативным основанием дисциплинарной ответственности, (в отличие от трудового права) яв-

ляются многочисленные нормативные акты, регулирующие государственно-служебные отношения. К ним относятся, в частности, Федеральные законы: «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ, «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21.07.1997 N 114-ФЗ, «О статусе военнослужащих Российской Федерации» от 27.05.1998 N 76-ФЗ, «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» от 30.11.2011 N 342-ФЗ, а также дисциплинарные уставы различных видов государственной службы [7].

4. Фактическое основание дисциплинарной ответственности – это дисциплинарный проступок, т.е. невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей. Кроме того, следует отметить, что административным правом выделяется дополнительное основание дисциплинарной ответственности – административное правонарушение [8]. Так, для некоторых видов государственных служащих (военнослужащих, сотрудников полиции и др.) предусмотрено применение дисциплинарной ответственности за административное правонарушение (ст. 2.5.КоАП РФ).

5. Дисциплинарная ответственность назначается представителем дисциплинарной власти в порядке подчиненности. В отличие от административного принуждения, дисциплинарные взыскания применяются во внутренних служебных отношениях в порядке подчиненности. Однако административное право и здесь проявляет себя своеобразным образом. Речь идет о дисциплинарном аресте военнослужащих, который назначается военным гарнизонным судьей за грубые дисциплинарные проступки и некоторые административные правонарушения.

Исходя из изложенного, можно сделать однозначный вывод, что дисциплинарное принуждение является самостоятельным видом метода принуждения в государственном управлении наряду с административным принуждением. Общепризнанная система мер административного принуждения достаточно логично реализуется и в дисциплинарном принуждении. ■

Список литературы:

1. См. подробно: Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М.: Юридическая литература, 1970.
2. Алехин А.П. и др. Административное право РФ. М.: Зерцало, 1997. С. 363.
3. Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 350.
4. См., напр.: Бердычевский В.С., Акопов Д.Р., Сулейманова Г.В. Трудовое право: Учебное пособие / Отв. ред. В.С. Бердычевский. Ростов н/Д: Феникс, 2002. С. 313–318; Закалюжная Н.В. Аттестация как одна из форм определения квалификации работников // Законодательство и экономика. 2004. N 4 и др.
5. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М.: НОРМА–ИНФРА М, 1998. С. 296.
6. См.: Бахрах Д.Н. Административное право. С. 353; Алехин А.П. и др. Административное право РФ. С. 312; Габричидзе Б.Н. Российское административное право. С. 296.
7. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М.: Норма, 2007. С. 56–57.
8. См., напр.: Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 9.