

Фролов В. А. / Frolov V. A.

ДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПРОСТУПОК ГОСУДАРСТВЕННОГО
СЛУЖАЩЕГО: ПОНЯТИЕ, ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

DISCIPLINARY OFFENCE OF A PUBLIC SERVANT:
CONCEPT AND GENERAL CHARACTERISTIC

*Фролов Вячеслав
Александрович,
аспирант Российской та-
моженной академии,
Glotozor2@yandex.ru*

Из анализа нормативных правовых актов о государственной службе делается вывод об отсутствии в законодательстве единого определения «дисциплинарный проступок» и утверждается о наличии проблем дисциплинарной ответственности на стыке наук административного и трудового права.

Выявление сущности и характера служебных правоотношений, связанных с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности, связывается с определением правовой природы дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Отмечается, что при реализации в рамках охранительных правоотношений дисциплинарной ответственности государственных служащих, речь должна идти о существовании элементарных материальных охранительных правоотношений по дисциплинарной ответственности государственных служащих, которые возникают в рамках сложного длящегося служебного правоотношения.

Ключевые слова: государственные служащие, дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок, проступок, правонарушение, административный проступок.

*Frolov Vyacheslav
Aleksandrovich,
Graduate student of Russian
Customs Academy,
Glotozop2@yandex.ru*

The analysis of normative legal acts on public service leads to the conclusion that there is no single definition of “disciplinary offence” in the legislation and confirms that there are problems of disciplinary responsibility at the border of the sciences of administrative and labor law.

Revealing the essence and nature of service legal relations that are associated with bringing of public servants to disciplinary responsibility is associated with the determination of the legal nature of disciplinary responsibility of public servants.

The author notes that during implementation of disciplinary responsibility of public servants within the framework of protective legal relations, we should talk about the existence of basic material protective legal relations for disciplinary responsibility of public servants, which arise within the framework of a complex continuous service legal relation.

Keywords: public servants, disciplinary responsibility, disciplinary offence, misconduct, offence, administrative misdemeanor.

Дисциплинарные отношения занимают особое место в системе служебных правоотношений и представляют собой особый вид административно-правовых отношений, которые относятся к «внутриорганизационным управленческим отношениям, связанным с обеспечением деятельности государственных органов» [9, 46-47]. Выявление сущности и характера служебных правоотношений, связанных с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности, обусловлено определением правовой природы дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Дисциплинарный проступок (англ. disciplinary offence, misdemeanour) трактуется как противоправное виновное нарушение трудовой или служебной дисциплины сотрудником (работником), за который предусмотрена ответственность в дисциплинарном порядке [13].

Правовые проблемы дисциплинарной ответственности находятся на стыке наук административного и трудового права. Традиционно в юридической литературе дисциплинарную ответственность рассматривают в качестве трудовой ответственности [7, 54-59]. Однако имеет место позиция, согласно которой выделяется особая дисциплинарная ответственность – дисциплинарная ответственность государственных служащих [8, 18-20].

Специалисты в области управления персоналом подсчитали, что в любом трудовом коллективе 5 % работающих людей дисциплинированы от природы, еще 5 % будут нарушать правила, нормы и условия труда при любых обстоятельствах, а поведение остальных 90 % зависит от контроля со стороны руководства [10].

В соответствии с п. 35 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г., в редакции от 28 декабря 2006 г., № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» под неисполнением работником без уважительных причин трудовых обязанностей понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей (нарушение требований законодательства, обязательств по трудовому договору, правил внутреннего трудового распорядка, должностных инструкций, положений, приказов работодателя, технических правил и т. п.).

В научной литературе принято выделять два вида дисциплинарной ответственности: общую, предусмотренную Трудовым кодексом РФ, и специальную, которую несут государственные служащие в соответствии с уставами и положениями о дисциплине. Перечень мер взыскания по общей дисциплинарной ответственности, предусмотренный ст. 192 ТК РФ, является исчерпывающим. Самостоятельно работодатели никаких дополнительных дисциплинарных взысканий устанавливать не могут.

В уставах и положениях о дисциплине могут предусматриваться более строгие меры взыскания, отличающиеся от тех, которые возлагаются на работников трудовых коллективов при общей дисциплинарной ответственности.

Московский городской суд в Определении от 24 января 2012 по делу № 33-1172 [6], ссылаясь на ст. ст. 21, 189 и 192 ТК РФ, разъяснил, что дисциплинарным проступком могут быть признаны только такие противоправные действия (бездействие) работника, которые непосредственно связаны с исполнением им трудовых обязанностей. Основанием для применения к работнику дисциплинарного взыскания, в том числе в форме выговора, является факт совершения работником дисциплинарного проступка, при этом должна быть

соблюдена установленная законом процедура наложения дисциплинарного взыскания. Отказ выполнить неправомерный приказ руководителя не является дисциплинарным проступком.

Государственные служащие как сторона дисциплинарных правоотношений обладают особой правосубъектностью, которая является частью их административной правосубъектности [12, 23]. Объектом дисциплинарного служебного правоотношения служит поведение государственных служащих, уровень служебной дисциплины, отражающий количественную и качественную оценку их поведения. Следует отметить, что при реализации в рамках охранительных правоотношений дисциплинарной ответственности государственных служащих речь должна идти о существовании элементарных материальных охранительных правоотношений по дисциплинарной ответственности государственных служащих, которые возникают в рамках сложного длящегося служебного правоотношения.

В действующем законодательстве о государственной службе и государственных служебных отношениях отсутствует единое понятие дисциплинарного проступка как основания дисциплинарной ответственности государственных служащих. Так, согласно ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4] под дисциплинарным проступком понимается «неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей», за которое «представитель нанимателя имеет право применить дисциплинарные взыскания». При этом дисциплинарный проступок гражданских служащих выражается в нарушении служебной дисциплины (ст. 56).

Согласно пункту 1 статьи 28.2 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» [3], дисциплинарный проступок определяется как «противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовную или административную ответственность». Таким образом, в отличие от дисциплинарного проступка гражданских служащих, дисциплинарный проступок военнослужащих «связан с нарушением воинской дисциплины».

В отдельных нормативно-правовых актах не раскрывая понятия «дисциплинарный проступок» законодатель лишь перечисляет меры ответственности, которым подлежат служащие при нарушении правовых запретов. Так в Законе «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. № 3132-1

сказано, что за совершение дисциплинарного проступка на судью, за исключением судей Конституционного Суда Российской Федерации, может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения и досрочного прекращения полномочий судьи [1]. Другим нормативным актом, который прямо не говорит о понятии дисциплинарного проступка, но в общей норме излагает его признаки, является Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» [2]. Согласно ст. 29 Закона, дисциплинарные взыскания могут применяться к сотрудникам таможенных органов за нарушения служебной дисциплины. Из этого определения следует, что законодатель не включил в понятие «дисциплинарный проступок» такие признаки, как вина и противоправность.

Как и любое другое правонарушение, дисциплинарный проступок обладает совокупностью признаков: субъект, субъективная сторона, объект, объективная сторона.

По общим правилам субъектом дисциплинарного проступка является лицо, состоящее в правоотношении с конкретным работодателем и, следовательно, обладающее гражданской правоспособностью и дееспособностью. Правоспособность и дееспособность свидетельствует не только о достижении лицом определенного возраста, но и о наличии у него способности отдавать отчет в своих поступках. Поэтому способность нести личную ответственность за совершенный проступок (деликтоспособность) является составной частью правосубъектности работников наряду с гражданской правоспособностью и дееспособностью и наступает одновременно с последней. Специфика государственных служебных отношений отличается от трудовых (гражданско-правовых) тем, что государственные служащие проходят государственную службу в соответствии со служебными контрактами и являются особым видом административных правоотношений. Следовательно применяя дисциплинарную ответственность к государственным служащим необходимо оперировать терминами административная правосубъектность.

Объективную сторону дисциплинарного проступка государственного служащего образуют элементы, характеризующие его как определенный акт внешнего поведения лица. Дисциплинарные проступки, как и другие правонарушения – это поведение людей, а не мысли и убеждения. Обязательными элементами объективной стороны дисциплинарного проступка государственного служащего являются:

- противоправное деяние (действие или бездействие) государственного служащего;

- причинение вреда работодателю, обществу, государству;
- наличие причинной связи между противоправным деянием и наступившим вредом.

Противоправность поведения государственного служащего проявляется в нарушении служебных обязанностей, возлагаемых на служащего государственным контрактом, уставом, должностным регламентом, служебным распорядком и другими внутренними актами, и при этом не ограничивается выполнением только служебных обязанностей. Так например, гражданский служащий обязан исполнять обязанности государственного гражданского служащего Российской Федерации, предусмотренные статьей 15 Федерального закона, в том числе соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, установленные Федеральным законом и другими федеральными законами, исполнять обязанности, установленные законодательством Российской Федерации и противодействию коррупции, а также соблюдать положения Устава по государственной службе определенного вида.

Примером противоправного поведения государственного служащего могут быть прогулы, опоздания, появление на работе в состоянии алкогольного и иного опьянения, невыполнение (ненадлежащее выполнение) служебных обязанностей, участие в незаконной забастовке и др.

Обязательным элементом объективной стороны дисциплинарного проступка государственного служащего является причинение вреда неисполнением или ненадлежащим исполнением служащим своих должностных обязанностей. При этом вредные последствия, наступающие в результате совершения различных дисциплинарных проступков, неоднородны по содержанию. Так, для некоторых дисциплинарных проступков характерен реальный имущественный ущерб. Это дисциплинарные проступки с материальным составом. При совершении других дисциплинарных проступков вред хотя и менее ощутим, но тоже присутствует (например, за нарушение этики служебного поведения государственного служащего). Такие проступки именуется проступками с формальным составом.

Субъективная сторона дисциплинарного проступка выражается в виновности нарушителя. Наличие вины является обязательным условием для привлечения к дисциплинарной ответственности государственного служащего. В законодательстве о государственной службе дисциплинарные проступки не дифференцируются в зависимости от формы вины (умысел,

неосторожность), а в отдельных нормативно-правовых актах вообще отсутствует указание на наличие вины.

С точки зрения теории права наличие вины является одним из обязательных условий для привлечения к юридической ответственности государственного служащего, а поскольку дисциплинарная ответственность, наряду с административной и уголовной, относится к карательным видам юридической ответственности, то в данном случае речь идет скорее о недостаточном уровне юридической техники, чем о принципиальной позиции законодателя, установившего дифференцированный подход к основаниям дисциплинарной ответственности для различных видов государственных служащих [11, 78]. Дополнительным доводом для такого утверждения является п. 17 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации от 16 ноября 1998 г. [5], где закреплено, что нарушение служебной дисциплины (дисциплинарный проступок) – это виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником возложенных на него должностных обязанностей.

При этом следует отметить, что неисполнение государственным служащим своих должностных обязанностей в связи состоянием здоровья, препятствующим выполнению работы не является дисциплинарным проступком. В данном случае отсутствует вина служащего.

Таким образом, анализ нормативных правовых актов о государственной службе позволяет сделать вывод о том, что единое понятие дисциплинарного проступка государственного служащего в законодательстве отсутствует.

Ряд авторов, сходятся во мнении, что являясь субъектом служебных правоотношений, государственный служащий обязан не только добросовестно исполнять возложенные на него должностные обязанности, но и исполнять ряд других обязанностей в рамках служебного правоотношения.

Поэтому дисциплинарный проступок следует определить как виновное, противоправное деяние государственного служащего, которое заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении им служебных обязанностей, за совершение которого к государственному служащему может быть применено дисциплинарное взыскание. Данное определение должно быть унифицировано в законодательстве о государственной службе.

Список литературы:

1. Закон «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

2. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
3. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
4. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
5. Указ Президента Российской Федерации от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
6. Определение СК по гражданским делам Московского городского суда от 24 января 2012 г. по делу № 33-1172 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
7. Гусов К. Н., Полетаев Ю. Н. Ответственность по российскому трудовому праву: научно-практическое пособие. М., 2008.
8. Добробаба М. Б. Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве // Административное право и процесс. 2012. № 5.
9. Общее административное право: учебник // под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. университета, 2007.
10. Панов И. А. Наказать, нельзя помиловать или наказать нельзя, помиловать? // Управление персоналом, 2006. № 9
11. Сергеев А. В. Основание дисциплинарной ответственности // Вестник Московского университета. - Сер. 11. «Право», 2005. № 4.
12. Стариков Ю. Н. Служебное право. М., 1996.
13. URL: [www//mirslovarei.com](http://mirslovarei.com) (дата обращения: 22.11.2013).

References:

1. Law No. 3132-1 from June 26, 1992 "On the Status of Judges in the Russian Federation" [Zakon «O statuse sudei v Rossiiskoi Federatsii» ot 26 iyunya 1992 g. № 3132-1]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Federal Law No. 114-FL from July 21, 1997 "On Service in the Customs Authorities of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 21 iyulya 1997 g. № 114-FZ «O sluzhbe v tamozhennykh organakh Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 76-FL from May 27, 1998 "On the Status of Servicemen" [Federal'nyi zakon ot 27 maya 1998 g. № 76-FZ «O statuse voennosluzhashchikh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Federal Law No. 79-FL from July 27, 2004 "On the Public Civil Service of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Decree of the President of the RF No. 1396 from November 16, 1998 "On Approval of the Disciplinary Statute of the Customs Service of the Russian Federation" [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 16 noyabrya 1998 g. № 1396 «Ob utverzhdenii Distsiplinarnogo ustava tamozhennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Ruling of investigating committee on civil cases of the Moscow City Court on the case No. 33-1172 from 24 January 2012 [Opredelenie SK po grazhdanskim delam Moskovskogo gorodskogo suda ot 24 yanvarya 2012 g. po delu № 33-1172]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. Gusov K. N., Poletaev Yu. N. *Responsibility under the Russian Labor Law: Scientific and Practical Guide* [Otvetstvennost' po rossiiskomu trudovomu pravu: nauchno-prakticheskoe posobie]. Moscow: 2008.

8. Dobrobaba M. B. The Problem of Determining the Legal Nature of Disciplinary Legal Relations in Service Law [Problema opredeleniya pravovoi prirody distsiplinarykh pravootnoshenii v sluzhebnoy pravoy]. *Administrativnoye pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 5.

9. *General Administrative Law: Textbook* [Obshchee administrativnoye pravo: uchebnik]. Under edition of Yu. N. Starilov, Voronezh: publishing house of Voronezh State University, 2007.

10. Panov I. A. To Punish without Granting Pardon or To Grant Pardon without Punishment? [Nakazat', nel'zya pomilovat' ili nakazat' nel'zya, pomilovat'?). *Upravlenie personalom – Human Resource Management*, 2006, no. 9.

11. Sergeev A. V. A Ground for Disciplinary Responsibility [Osnovanie distsiplinarnoi otvetstvennosti]. *Vestnik Moskovskogo universiteta – Bulletin of Moscow University, Series 11 "Law"*, 2005, no. 4

12. Starilov Yu. N. *Service Law* [Sluzhebnoye pravo]. Moscow: 1996.

13. Available at: www/mirslovari.com (accessed: 22.11.2013).