

Секция «Юриспруденция»

**Проблема административного усмотрения при привлечении
государственных гражданских служащих к дисциплинарной
ответственности**

Добробаба Владислав Владимирович

Студент

*Кубанский государственный университет, Юридический факультет, Краснодар,
Россия*

E-mail: dobrobaba_mb@mail.ru

Проблема административного усмотрения не раз становилась предметом обсуждения в научной литературе применительно к методам административно-правового регулирования, а также в связи с анализом вопроса о компетенции органов исполнительной власти [5]. Несмотря на быстрое развитие служебного законодательства, сужающего возможности произвольного управления в сфере государственной службы, всё ещё остаётся широкий простор для проявления административного усмотрения руководителя при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности.

Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[1]. Основанием для привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, под которым понимается «неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей» (ст. 57). Из данного определения следует, что основанием дисциплинарной ответственности гражданского служащего является любое нарушение служебных обязанностей, в том числе, обязанности соблюдать ограничения, не нарушать запреты, установленные в отношении гражданских служащих. Столь расширительный подход законодателя к определению дисциплинарного проступка совершенно оправдан и не связан с административным усмотрением руководителя, поскольку, «осуществляя профессиональную служебную деятельность в рамках структуры государственного органа, гражданский служащий не может быть свободен от соблюдения в этом органе служебной дисциплины и, следовательно, ответственности за её нарушение»[6].

В отличие от других видов юридической ответственности, где санкция за совершённое правонарушение неотвратима, решение вопроса о привлечении гражданского служащего к дисциплинарной ответственности в случае совершения дисциплинарного проступка находится в ведении представителя нанимателя. Об этом свидетельствует формулировка п. 2 ст. 57 Федерального закона о государственной гражданской службе, что за каждый дисциплинарный проступок «представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания...».

На усмотрение руководителя закон относит и решение вопроса – какую избрать меру ответственности из предусмотренных Законом, поскольку в дисциплинарном законодательстве нет перечня дисциплинарных проступков и мер ответственности за их совершение. Представитель нанимателя может выбрать наиболее приемлемый вариант дисциплинарного взыскания либо вообще отказаться от привлечения нарушителя

к дисциплинарной ответственности. Такое решение вопроса вступает в определённое противоречие с принципами равенства всех перед законом и равной ответственности за виновные деяния. В связи с этим, согласимся с мнением В.М. Манохина, что «сфера усмотрения у руководителя государственного органа слишком пространна» [3].

Представляется необходимым законодательно сузить возможность руководителя решать вопрос о дисциплинарной ответственности лишь на своё усмотрение, закрепив положение о том, что за совершение гражданским служащим дисциплинарного проступка представитель нанимателя обязан применить в отношении него дисциплинарное взыскание. Руководитель, не возбуждающий дисциплинарное производство, сам должен нести за это дисциплинарную ответственность.

Следует развивать законодательство о дисциплинарной ответственности гражданских служащих с целью создания и пополнения перечня дисциплинарных проступков и конкретных санкций за определённые проступки. Это важно для того, чтобы заведомо, то есть до привлечения к дисциплинарной ответственности, были известны меры за конкретные проступки. Выстраивание системы дисциплинарных взысканий должно быть связано с первоначальным разделением дисциплинарных проступков на категории в зависимости от их степени тяжести. Так, например, предлагается дифференцировать дисциплинарные проступки на незначительные, значительные и серьёзные [4]. В перспективе, следует направить усилия законодателя на разработку и принятие Дисциплинарного кодекса Российской Федерации, который регулировал бы отношения в сфере дисциплинарного принуждения, ответственности и производства.

Для того, чтобы обеспечить необходимый баланс между категоричностью законодательных норм об ответственности, с одной стороны, и возможностью учесть при наложении дисциплинарного взысканий другие заслуживающие внимания обстоятельства – с другой, необходимо закрепить перечень обстоятельств, смягчающих дисциплинарную ответственность, и исчерпывающий перечень обстоятельств, отягчающих дисциплинарную ответственность гражданского служащего. Кроме того, будет целесообразно закрепить деление дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные, указав, по аналогии с административной ответственностью, что за один дисциплинарный проступок может быть назначено основное или основное и дополнительное взыскание.

Новацией законодательства, регулирующего институт дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, стало принятие Федерального закона от 21 ноября 2011 г. №329-ФЗ [2], в соответствии с которым были внесены изменения в Федеральный закон о государственной гражданской службе, устанавливающие возможность увольнения государственных служащих в связи с утратой доверия. Следует отметить, что среди видов дисциплинарных взысканий, перечисленных в ст. 57 Федерального закона о государственной гражданской службе, данное основание не называется.

Случаи утраты доверия, связанные с несоблюдением ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, неисполнения антикоррупционных обязанностей, закреплены в 59.2 Закона. В перечисленных случаях представитель нанимателя должен, утратив доверие к гражданскому служащему, уволить его с гражданской службы.

В то же время, в ст. 59.1 Федерального закона о государственной гражданской службе перечислены дисциплинарные взыскания, налагаемые на гражданского служащего

за аналогичные коррупционные правонарушения (замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии), применение которых имеет место, если представитель нанимателя не утратил доверия к гражданскому служащему.

Анализ ст. 59.3 Закона, устанавливающей порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения (ст. 59.1 и ст. 59.2), позволяет сделать вывод, что увольнение в связи с утратой доверия является мерой дисциплинарного взыскания, налагаемого на гражданского служащего. Данное обстоятельство обуславливает необходимость внесения изменения в п. 5 ч. 1 ст. 57 Федерального закона о государственной гражданской службе дополнительным основанием для увольнения гражданских служащих в качестве меры дисциплинарного взыскания «по основанию, установленному п. 1.1 ч. 1 ст. 37». На наш взгляд, наказание за коррупционное правонарушение должно быть неотвратимым, не зависящим от усмотрения руководителя, утраты им доверия к гражданскому служащему.

Осознавая неизбежность административного усмотрения при привлечении гражданских служащих к дисциплинарной ответственности в части учёта обстоятельств, перечисленных в ч. 3 ст. 58 Федерального закона о государственной гражданской службе, в то же время, считаем, что необходимо свести к минимуму возможность применения административного усмотрения представителем нанимателя, детально регламентировав институт дисциплинарной ответственности в служебном праве.

Литература

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. №31. Ст. 3215; 2011. №48. Ст. 6730.
2. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. №329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. №48. Ст. 6730.
3. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 166.
4. Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: автореф. дис. . . . канд. юрид. наук. Воронеж, 2008.
5. 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.
6. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе. М., 2005. С. 142.