

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342

Н. В. Бобракова, Л. А. Сухомлинова

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих органов управления транспортом

В статье проанализировано правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих органов управления транспортом. В статье акцентировано внимание на отсутствии легальных определений основополагающих понятий: должностные обязанности государственного гражданского служащего, дисциплинарный проступок, дисциплинарное взыскание, дисциплинарное производство. Авторами предпринята попытка сформулировать вышеназванные понятия. Отмечена двойственная природа государственной гражданской службы, а именно: государственная гражданская служба относится к сфере наемного труда, но обладание признаками публичности, властности, неотделимости от государственного аппарата свидетельствует о наличии административных начал государственной гражданской службы. Обосновывается необходимость внесения изменений и дополнений в федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предлагается установить систему дисциплинарных взысканий, дополнив ее взысканиями, носящими материально-правовой характер.

The article analyzes the legal regulation of the disciplinary liability of state civil servants of transport authorities. The article focuses on the absence of legal definitions of fundamental concepts: official duties of a state civil servant, disciplinary offense, disciplinary action, disciplinary proceedings. The authors attempted to formulate the above concepts. The dual nature of the state civil service is noted, namely, the state civil service belongs to the sphere of hired labor, but the presence of signs of publicity, authority, and inseparability from the state apparatus indicates the presence of administrative principles of the state civil service. The necessity of making amendments and additions to the federal law "On the State Civil Service of the Russian Federation", establish a system of disciplinary sanctions, supplement it with penalties of a substantive nature is substantiated.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, государственная гражданская служба, дисциплинарный проступок, дисциплинарное взыскание, дисциплинарное производство.

Key words: disciplinary liability, civil service, disciplinary offense, disciplinary action, disciplinary proceedings.

Государственная служба во все времена находилась в центре внимания политиков, законодателей, ученых. Система государственной службы в Российской Федерации включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу, государственную службу иных видов [4]. Государственная гражданская служба в свою очередь подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации [5]. Среди органов государственной гражданской службы особое значение имеют органы управления транспортом. Современный транспорт включает в себя системы воздушного (гражданской авиации), морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического (метрополитена), промышленного транспорта, а также дорожного хозяйства. К федеральным органам управления транспортом относятся Федеральные агентства Министерства транспорта Российской Федерации. Государственные гражданские служащие этих агентств несут при выполнении своих обязанностей юридическую ответственность. Наиболее часто применяемым видом является дисциплинарная ответственность.

В настоящий момент исследование дисциплинарной ответственности в отношении государственных гражданских служащих органов управления транспортом особенно актуально, поскольку несмотря на частоту ее применения, среди исследователей и правоприменителей остаются открытыми вопросы относительно понятий дисциплинарной ответственности, дисциплинарного проступка, дисциплинарных взысканий, дисциплинарного производства, количества его стадий, содержания и значения отдельных стадий.

Дисциплинарная ответственность является важной составляющей правового статуса государственных гражданских служащих органов управления транспортом [12, с.65]. Как вид юридической ответственности, дисциплинарная ответственность представляет собой охранительное правоотношение, субъектами которого выступают государственные служащие органов управления транспортом и представители нанимателя, объектом

– служебная дисциплина государственных гражданских служащих органов управления транспортом, содержание составляют право представителя нанимателя наложить взыскание на государственного гражданского служащего и обязанность виновного государственного гражданского служащего понести примененное к нему дисциплинарное взыскание [9, с.12].

При регулировании данного вида юридической ответственности законодательно закреплён комплексный подход, согласно которому дисциплинарная ответственность использует нормы трудового и административного права. Это связано с тем, что государственная гражданская служба относится к сфере наемного труда, а обладание признаками публичности, власти, неотделимости от государственного аппарата свидетельствует о наличии административных начал государственной гражданской службы.

Правовыми источниками дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих органов управления транспортом являются Конституция Российской Федерации [1], федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [5], «О системе государственной службы Российской Федерации» [4], «О противодействии коррупции» [6], Трудовой кодекс Российской Федерации [3], Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации [2], подзаконные нормативные правовые акты – указы Президента, постановления Правительства; нормативные акты органов управления транспортом; правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы организации государственной гражданской службы органов управления транспортом в соответствующем субъекте Российской Федерации, подзаконные нормативные правовые акты законов субъектов Российской Федерации.

Одной из проблем источников дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих органов управления транспортом является отсутствие в федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» понятия должностных обязанностей государственного гражданского служащего, а также понятий неисполнения или ненадлежащего исполнения государственным гражданским служащим своих должностных обязанностей [11, с. 321]. Данные понятия необходимо закрепить в законодательстве. В федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ Редакции № 52 от 02.12.2019 статью 15 необходимо дополнить ч.1.2, которая могла бы звучать следующим образом: «Должностные обязанности государственного гражданского служащего – это обязанности, установленные

должностным регламентом, являющемся составной частью административного регламента государственного органа и существенным условием служебного контракта, заключаемого между государственным гражданским служащим и представителем нанимателя. Неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным гражданским служащим своих должностных обязанностей является несоблюдением требований к добросовестности и высокому профессиональному уровню государственного гражданского служащего при исполнении им своих должностных обязанностей». Внесение таких изменений необходимо, поскольку неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным гражданским служащим своих должностных обязанностей является основанием для применения к нему меры дисциплинарного взыскания.

Не менее важными являются и проблемы, касающиеся определения дисциплинарного проступка, дисциплинарного взыскания, дисциплинарного производства. Дисциплинарный проступок представляет собой фактическое основание для применения дисциплинарного взыскания. В научной среде в настоящее время отсутствует единая точка зрения относительно того, какое из понятий следует применять – «дисциплинарный проступок» или «должностной проступок» [12, с. 63]. В связи с этим возникает предложение использовать понятие не дисциплинарной, а должностной ответственности. Но понятия должностного и дисциплинарного проступков не противоречат друг другу, поскольку дисциплинарный проступок предполагает неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, а согласно п. 2 ч. 1 ст. 15 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» одной из основных обязанностей государственного гражданского служащего является исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом, который, в свою очередь, является существенным условием служебного контракта (п. 3 ч. 3 ст. 24 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). То есть, нарушение должностных обязанностей можно назвать и нарушением служебных обязанностей, поскольку должностные обязанности государственного гражданского служащего одновременно являются и его служебными обязанностями [7, с. 4]. При выборе употребляемого понятия более предпочтительным является понятие дисциплинарного проступка, поскольку понятие «дисциплинарный проступок» уточняет, что данный проступок совершен государственным гражданским служащим за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, однако не содержит иных способов нарушения дисциплины, которые могут быть совершены в неслужебное время. Кроме того, «понятие

дисциплинарного проступка» точнее понятия «должностного проступка», предполагает наличие вины при совершении государственным гражданским служащим соответствующего проступка.

Дисциплинарный проступок государственного гражданского служащего органов управления транспортом в качестве правонарушения имеет свой юридический состав, в который входят следующие элементы: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. Если в составе дисциплинарного проступка отсутствует хотя бы один из элементов, он не будет являться основанием для наступления дисциплинарной ответственности. Вместе с тем наличие всех элементов состава дисциплинарной ответственности не имеет прямой зависимости с налагаемым дисциплинарным взысканием, поскольку наложение дисциплинарного взыскания, согласно действующему законодательству, является правом, а не обязанностью представителя нанимателя.

При совершении государственным гражданским служащим дисциплинарного проступка к нему применяется соответствующая мера наказания – дисциплинарное взыскание. Однако, в федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [5] не содержится понятия дисциплинарного взыскания, а перечислены только виды дисциплинарных взысканий. Данный пробел необходимо восполнить, указав, что дисциплинарным взысканием, применяемым в отношении государственного гражданского служащего, является мера ответственности за совершение дисциплинарного правонарушения, установленная государством с целью предупреждения совершения дисциплинарных проступков, налагаемая только в порядке прямой служебной подчинённости лицом, наделённым властным юрисдикционно-дисциплинарным полномочием или судом.

Кроме того, необходимо изменить и систему дисциплинарных взысканий, применяемых в отношении государственных гражданских служащих с учетом предложений исследователей. Так, систему дисциплинарных взысканий нужно дополнить взысканиями, носящими материально-правовой характер, например, снижение ежемесячного денежного поощрения, а также выделить основные и дополнительные дисциплинарные взыскания. Данные меры помогут повысить эффективность применения существующих в действующем законодательстве дисциплинарных взысканий, носящих материально-правовой характер: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии. Эти меры необходимо внести в федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ в редакции № 52 от 02.12.2019 [5]. Статью 57 данного федерального закона необходимо дополнить частью 3, которая

должна содержать понятие дисциплинарного взыскания: «Дисциплинарным взысканием, применяемым в отношении государственного гражданского служащего, является мера ответственности за совершение дисциплинарного правонарушения, установленной государством с целью предупреждения совершения дисциплинарных проступков, налагаемой только в порядке прямой служебной подчинённости лицом, наделённым властным юрисдикционно-дисциплинарным полномочием или судом». Часть 1 данной статьи 57 нужно сформулировать: «За совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя обязан применить одно основное или основное и дополнительное дисциплинарное взыскание». Также необходимо ввести в ст.57 ч.1.1 и 1.2. В часть 1.1 необходимо включить перечень основных дисциплинарных взысканий: «В качестве основных дисциплинарных взысканий в отношении государственных гражданских служащих могут применяться: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) утратил силу. - Федеральный закон от 07.06.2013 № 116-ФЗ; 5) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным пунктом 2, подпунктами «а» – «г» пункта 3, пунктами 5 и 6 части 1 статьи 37 настоящего федерального закона». Часть 1.2 статьи 57 будет содержать перечень дополнительных дисциплинарных взысканий: «В качестве дополнительных дисциплинарных взысканий в отношении государственных гражданских служащих могут применяться: 1) публичное извинение за неправильное поведение в общении с государственными служащими и гражданами; 2) снижение ежемесячного денежного поощрения; 3) понижение в должности».

Порядок применения дисциплинарных взысканий в отношении государственных гражданских служащих органов управления транспортом установлен законодательством о дисциплинарном производстве. Понятие дисциплинарного производства также отсутствует в законодательстве. Дисциплинарное производство нужно определить как деятельность представителя нанимателя, направленную на выявление факта совершения дисциплинарного проступка государственным гражданским служащим и привлечение виновного государственного служащего к дисциплинарной ответственности, регулируемую специальными правовыми нормами [10, с. 43]. Также в законе необходимо указать перечень стадий, составляющих дисциплинарное производство, среди этих стадий выделить основные и факкультативные [13, с. 65]. Среди основных стадий необходимо отметить стадию служебной проверки, поскольку проведение этой стадии необходимо

для всестороннего, объективного изучения обстоятельств дела. В федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указаны права и обязанности представителя нанимателя и государственного гражданского служащего, реализуемые на стадии служебной проверки. Но также нужно указать права и обязанности иных участников служебной проверки, которым являются служащие подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров, служащие юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа

Исследователи отмечают, что одной из основных проблем дисциплинарного производства в отношении государственных гражданских служащих является проблема большой степени усмотрения лиц, налагающих дисциплинарные взыскания, то есть представителя нанимателя [8, с. 10]. Необходимо внести соответствующие изменения в законодательство, ограничивающие усмотрение представителя нанимателя при применении дисциплинарных взысканий. Также необходимо ограничить усмотрение комиссий по служебным спорам, указав в ч.9 ст.70 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [5], что комиссия по служебным спорам обязана восстановить пропущенный государственным гражданским служащим срок, установленный частью 8 настоящей статьи, при наличии у государственного гражданского служащего уважительных причин.

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих в настоящий момент имеет ряд проблем. При поиске путей решения проблем необходимо учитывать исторический, зарубежный опыт, правоприменительную практику, мнения ученых. Решение указанных выше проблем дисциплинарной ответственности путем внесения соответствующих изменений в законодательство будет способствовать укреплению дисциплины, повышению эффективности выполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих органов управления транспортом, а также укреплению принципа объективности при применении дисциплинарных взысканий в отношении государственных гражданских служащих органов управления транспортом.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 12.11.2019) // СЗ РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // Рос. газета. – № 256. – 31.12.2001.
4. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Парламентская газета. – № 98, 31.05.2003.
5. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) О государственной гражданской службе Российской Федерации // Парламентская газета. – № 140–141, 31.07.2004.
6. О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. – 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.
7. Адаменко Е.А. Особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. – Уфа: ООО «Аэтерна», 2017. – С. 4–6.
8. Анискина Н.В., Валева Н.С. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих за коррупционные проступки // Урегулирование конфликта интересов на государственной службе: организационно-правовой аспект: сб. мат. науч.-практ. семинара / под общ. ред. С.В. Завитовой, С. А. Старостина. – Вологда: Вологодский ин-т права и экономики Федер. службы исполнения наказаний, 2017. – С. 9–14.
9. Бабелюк Е.Г. Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2005.
10. Добробаба М.Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование): моногр. – М.: Юрлит-информ, 2017. – 416 с.
11. Долгина Д. О., Ларькина А.П. Проблемы привлечения к дисциплинарной ответственности гражданских служащих по действующему Российскому законодательству // XLV Огарёвские чтения: материалы науч. конф.: в 3 ч. / отв. за вып. П. В. Сенин. – Саранск: Мордов. гос. ун-т, 2017. – 602 с.
12. Лещина Э.Л. Основные подходы к пониманию дисциплинарной ответственности: трудовая и административно-правовая аспекты // Юрид. наука и правоохранительная практика. – № 3 (37), 2016. – С. 62–68.
13. Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал рос. права. – №2, 2018. – С. 59–69.

Статья поступила 21.02.2020 г.