

УДК 342.9

Медведев Д.К.,
кандидат юридических наук,
Донецкая академия внутренних дел
Министерства внутренних дел
Донецкой Народной Республики
Medvedev D.K.,
Candidate of Juridical Sciences,
Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry
of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Автор рассматривает дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих как вид юридической ответственности определенной категории работников, призванный обеспечить эффективную и стабильную работу исполнительных органов власти. В статье уделено внимание особенностям нормативного регулирования дисциплинарной ответственности госслужащих в Донецкой Народной Республике.

Ключевые слова: государственный гражданский служащий, дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок, служебная дисциплина.

DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC

The author considers the disciplinary responsibility of civil servants as a type of legal responsibility for a certain category of employees, designed to ensure the effective and stable work of the executive authorities. The article focuses on the specifics of the normative consolidation of the disciplinary responsibility of civil servants of the Donetsk People's Republic.

Key words: *civil servant, disciplinary responsibility, disciplinary offense, service discipline.*

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. Для того, чтобы быть действенной и эффективной, государственная гражданская служба должна основываться не только на высоком профессионализме и квалифицированности служащих, но и на их прочном нравственном фундаменте. Пока сами служащие будут чувствовать свою безнаказанность, государственная служба не выйдет на новый уровень развития, не станет более ответственной, компетентной и функционирующей во благо общества.

Вопрос о дисциплине в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов местного самоуправления в настоящее время стоит достаточно остро. Дисциплинарная ответственность для государственных гражданских служащих наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. Вопрос важности четкого определения требований к служебной дисциплине госслужащих в рамках привлечения их к дисциплинарной ответственности исследовался такими учеными как В.М. Грибовский, А.А. Гришковец, А.В. Пятаков, Н.Ю. Агафонова, а также многими другими. Э.Л. Лещина

Административное право.
Административный процесс

посвятила много статей вопросам места дисциплинарной ответственности в административном праве.

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Институт государственной службы отнюдь не нов для Донецкой Народной Республики (далее – ДНР). Однако Закон ДНР «О государственной гражданской службе» принят относительно недавно – 15 января 2020 года, с последними изменениями от 24 сентября 2020 года. Если принимать во внимание тот факт, что на современном этапе развития Республики крайне важно обеспечить эффективную работу исполнительной власти на всех уровнях, вопрос о служебной дисциплине становится одним из приоритетов развития гражданской службы. А дисциплинарная ответственность видится, как основной вид служебной ответственности госслужащих. В отечественном административно-правовом поле практически отсутствуют публикации на тему дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Формулировка целей статьи. Итак, постараемся изучить институт дисциплинарной ответственности на современном этапе развития и рассмотреть реалии применения дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим в ДНР.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Традиционно под дисциплиной в государственном управлении понимается фактическое поведение государственных служащих, которое отражается в управленческих решениях и действиях, а также в служебном общении. Дисциплина по существу является важнейшим компонентом не только обеспечения системности организации деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов местного самоуправления, но и гарантией целостности их функционирования.

В рамках государственной гражданской службы дисциплина – это особая категория, включающая в себя совокупность таких факторов, как профессионализм кадров вместе с культурой и эффективностью их управленческого труда.

По общему мнению, служащие не вправе совершать правонарушения при исполнении своих должностных обязанностей или производить действия, которые могут подорвать авторитет государственной власти, создавать препятствия для нормальной работы государственных органов. Таким образом, соблюдение служебной дисциплины и укрепление государственной дисциплины относятся к важнейшим обязанностям государственных гражданских служащих.

Ответственность, в принципе, – достаточно обширное понятие и включает в себя: во-первых, осознание своего долга, сформулированного в социальных нормах, и соответствующее с этим поведение; во-вторых, оценку поведения и его социально значимых последствий; в-третьих, наложение взысканий от имени государства, общественной организации, коллектива за поведение, отклоняющееся от нормы, и компенсацию ущерба, причиненного неправильным поведением [7, с. 216].

Дисциплинарная ответственность – один из видов юридической ответственности, к которой могут быть привлечены государственные гражданские служащие за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей. Дисциплинарная ответственность реализуется в рамках охранительных правоотношений. Ее отличительной чертой является то, что применение к виновному государственному гражданскому служащему такого рода ответственности возможно в порядке подчиненности вышестоящим государственным органом (должностным лицом).

Дисциплинарная ответственность налагается на государственных служащих непосредственными руководителями (начальниками), которые имеют право принимать их

на службу. Совершение проступка является правовым обстоятельством при привлечении к дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность имеет ряд преимуществ, среди которых можно назвать простоту и оперативность применения, гибкость мер воздействия на нарушителя, а также наглядность для других служащих.

Важнейшим признаком дисциплинарной ответственности является применение дисциплинарных взысканий. Однако дисциплинарная ответственность и дисциплинарное взыскание – понятия взаимосвязанные, но не идентичные. Хотя в обоих случаях основанием их возникновения является дисциплинарный проступок, и они предполагают наступление неблагоприятных условий для правонарушителя. Они различны по объему, моментам возникновения и порождаемым последствиям. Так, освобождение от дисциплинарной ответственности одновременно освобождает и от наложения дисциплинарного взыскания, а неприменение взыскания не всегда напрямую связано с освобождением от ответственности. Отсюда следует, что дисциплинарная ответственность – это более широкая правовая категория [2].

Дисциплинарный проступок госслужащего может причинять ущерб внешним управленческим отношениям, законным правам и интересам граждан и организаций. Государство выступает тут нанимателем и противостоит в этих отношениях госслужащему, устанавливая требования к его служебному поведению и возлагая на своих представителей обязанности по их соблюдению. Тем самым привлечение к дисциплинарной ответственности госслужащего имеет своей целью обеспечение установленного порядка государственного управления, функционирования государственного органа. При этом меры дисциплинарного воздействия, помимо соответствующего субъекта дисциплинарной власти, может применять и вышестоящий руководитель. Неприменение мер дисциплинарного принуждения, особенно в отношении должностных лиц, может негативно affectировать общественный интерес, и в таких случаях освобождение служащего от дисциплинарной ответственности невозможно.

Что касается видов дисциплинарных взысканий, то их условно можно разделить на две группы:

1) взыскания, которые имеют своей целью воздействие на государственного служащего, на его личность, и тем самым несут воспитательный характер без изменения служебного статуса (замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии);

2) взыскания, ограничивающие права госслужащих или прекращающие их дальнейшее прохождение службы, т.е. изменяющие служебный статус (освобождение от занимаемой должности, увольнение).

При назначении взыскания очень важно грамотно квалифицировать тяжесть совершенного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующие поведению виновного лица, его отношение к служебным обязанностям, а также соответствие дисциплинарного взыскания дисциплинарному проступку. Только так можно соблюсти принцип объективности наказания.

Отметим сразу, что в действующем Законе ДНР «О государственной гражданской службе» мы наблюдаем отсутствие видовых объектов дисциплинарных проступков. Закон выделяет лишь родовый объект посягательств – неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. А по общей практике административного и уголовного права привлечь к ответственности можно именно за видовые правонарушения. Ответственность наступает за посягательство на видовой объект, а действующий принцип неотвратимости наказания выражается в формуле: «Конкретное наказание за конкретное правонарушение».

Согласно действующему Закону представитель нанимателя вправе, но отнюдь не обязан привлекать гражданского служащего к дисциплинарной ответственности, а отсутствие в составе дисциплинарного проступка видовых объектов позволяет представителю нанимателя (непосредственному руководителю) формулировать их самостоятельно. Таким образом, мы видим нарушение одного из главных принципов – неотвратимость наказания, согласно которому госслужащий, совершивший дисциплинарный проступок, в обязательном порядке должен понести наказание, что и будет являться его ответственностью согласно дисциплинарному законодательству. И тут неотвратимость ответственности должна стать лучшей гарантией проявления предупредительного воздействия дисциплинарного законодательства.

Для того, чтобы грамотно применять дисциплинарные взыскания, указанные в ст. 61 Закона ДНР «О государственной гражданской службе» (замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение с гражданской службы), лицу, уполномоченному вести дисциплинарное производство, необходимо иметь четкое представление о самом дисциплинарном проступке.

Без перечня должностных обязанностей государственного гражданского служащего нельзя определить, совершил ли он именно дисциплинарный проступок. Перечень должностных обязанностей гражданского служащего, за неисполнение или ненадлежащее исполнение которых назначается дисциплинарное взыскание, должен быть изложен в должностном регламенте. Требования к составлению должностного регламента госслужащего обозначены в ст. 51 Закона ДНР «О государственной гражданской службе».

Как показывает практика применения должностных регламентов, одним из часто встречающихся недостатков данной категории документов является неполное и/или неточное определение обязанностей, прав и ответственности гражданских служащих, а также их взаимосвязей, что ведет к неопределенности и несогласованности указанных элементов должностного статуса служащего. Очень важно в регламентах четко и в правовом отношении квалифицированно формулировать подраздел регламента, касающийся ответственности конкретного должностного лица. Основной акцент здесь следует делать на максимально скрупулезной разработке фактических оснований ответственности гражданского служащего, иными словами, на характеристике служебных упущений и нарушений, за которые может наступить дисциплинарная ответственность. На законодательном уровне необходимо прописать, какую именно меру дисциплинарной ответственности следует назначать за тот или иной служебный проступок.

Добавим к этому, что проступки государственных служащих достаточно часто имеют признаки как дисциплинарной, так и административной ответственности [6]. Причиной этому служит определение административной ответственности должностных лиц, данное в КоАП (ст. 14): «Должностные лица подлежат административной ответственности за несоблюдение установленных правил в сфере охраны порядка управления, государственного и общественного порядка, природы, здоровья населения и других правил, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности» [3]. На различных основаниях за одно деяние может самостоятельно применяться и дисциплинарная, и административная ответственность.

Избежать «удвоения» ответственности можно, если выбор вида ответственности будет производиться в зависимости от вида нарушенных общественных отношений. Так, нам видится, что в случае нарушения отношений внутри организации (государственного органа) должна наступать дисциплинарная ответственность, а если проступок причиняет вред отношениям внешнего характера, нарушает права и законные интересы граждан и организаций, должна наступать административная ответственность.

Учитывая все вышеизложенное, можно предположить, что при применении мер дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим в ДНР могут возникнуть определенные трудности, связанные с тем, что в настоящее время нет специального закона о дисциплинарной ответственности. Обязательное соблюдение

служебного распорядка в государственном органе и должностного регламента обозначено в Законе Донецкой Народной Республики «О государственной гражданской службе» от 15.01.2020. Но с юридической точки зрения правильнее было бы назвать указанное поведение служащих режимом законности и компетентности.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. Эффективность государственного управления в немалой степени зависит от профессионального и продуктивного подхода государственных гражданских служащих к исполнению и реализации поставленных перед ними задач. Современный подход к определению профессионализма управленцев и чиновников включает в себя не только их квалифицированность, но и дисциплинированность в исполнении своих должностных обязанностей.

Но на данный момент в ДНР нет специального закона о дисциплинарной ответственности государственных служащих. Также на законодательном уровне не определены виды дисциплинарных проступков и отсутствует их градация по степени тяжести и характеру затрагиваемых отношений с соответствующим определением мер дисциплинарной ответственности.

Устранение имеющихся в законодательстве о государственной гражданской службе пробелов в сфере привлечения к дисциплинарной ответственности за совершение служащими дисциплинарных проступков будет способствовать повышению эффективности функционирования всего государственного аппарата.

Список использованной литературы

1. Административное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / С.Н. Братановский, А.А. Мамедов. – Москва: ЮНИТИ, 2016. – 543 с. – Текст: непосредственный.
2. Добробаба, М.Б. Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве // Административное право и процесс. – 2012. – № 5. – С. 18-20. – Текст: непосредственный.
3. Кодекс Украины об административных правонарушениях, введенный в действие Постановлением Верховного Совета Украинской ССР от 17.12.1984 № 8074-10, с изменениями и дополнениями, вступившими в силу от 16.11.2013 (основание – Закон Украины 693-VII от 16.11.2013) // Официальный сайт Верховной Рады Украины. – URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/ed20131214> (дата обращения: 12.04.2021). – Текст: электронный.
4. О государственной гражданской службе: Закон Донецкой Народной Республики от 16.01.2020 № 91-ІІНС // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2020/01/Zakon_DNR (дата обращения: 12.04.2021). – Текст: электронный.
5. О системе государственной службы Донецкой Народной Республики: Закон Донецкой Народной Республики от 24.04.2015 № 32-ІНС // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/04/Zakon_DNR (дата обращения: 12.04.2021). – Текст: электронный.
6. Пресняков, М.В., Чаннов, С.Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. – 2009. – № 8. – С. 19-27. – Текст: непосредственный.
7. Советское административное право / под ред. П.Т. Василенкова. – Москва: Юридическая литература, 1990. – 576 с. – Текст: непосредственный.

Статья поступила в редакцию 14.04.2021