

УДК 342.6

Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих: сущность, правовое регулирование, совершенствование механизма¹

Коваленко Наталья Николаевна, студент, Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», kovalenko.natasha2015@yandex.ru

Статья посвящена анализу системы правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих. Рассматриваются основные элементы дисциплинарной ответственности, выявляются существующие проблемы правоприменительной практики, связанные с неоднозначностью отдельных норм и недостаточной эффективностью мер дисциплинарного воздействия. Формулируются предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, направленные на повышение прозрачности механизмов привлечения к дисциплинарной ответственности и укрепление служебной дисциплины.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, государственные служащие, муниципальные служащие, дисциплинарное взыскание, замечание, выговор, предупреждение, увольнение.

Достижение целей и задач любого государства невозможно без отлаженного механизма его деятельности, что обеспечивается за счет функционирования отдельных структурных единиц, наделенных соответствующими полномочиями и компетенцией, — органов государственной власти и органов местного самоуправления. Свою деятельность указанные субъекты осуществляют не непосредственно, а через составляющий их аппарат сотрудников, значительную часть среди которых занимают служащие, соответственно, государственные и муниципальные. Условно можно сказать, что именно силами совокупности этих лиц осуществляется движение страны в различных направлениях. В связи с этим вопрос обеспечения дисциплины и законности деятельности государственных и муниципальных служащих представляется особенно важным.

Система правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих включает в себя нормативные правовые акты нескольких уровней. Так, в данной иерархии в качестве закона, обладающего наивысшей юридической силой, выделяется Конституция РФ [1], определяющая отправные положения для трудовых правоотношений, которые в полной мере распространяются и на служащих: охрана в России труда провозглашается в ст. 7; ст. 37 закрепляет свободу труда, право свободного распоряжения способностями к труду и выбору рода деятельности и профессии, провозглашен запрет принудительного труда, а также установлено право на труд, соответствующий условиям безопасности и гигиены, без дискриминации и с оплатой не ниже минимально установленного законодательством.

Конституционные положения носят обобщенный характер, не содержат исчерпывающей информации относительно дисциплинарной ответственности, т. е. применительно к категории госслужащих. Конкретизация данных вопросов содержится в отраслевом кодифицированном акте в сфере трудового права — Трудовом кодексе РФ [2]. В ст. 192 предусмотрены дисциплинарные взыскания как меры трудовой ответственности. В ней также приводится определение дисциплинарного проступка — неисполнение или ненадлежащее исполнение работником трудовых обязанностей по своей вине. В числе дисциплинарных взысканий, которые работодатель вправе применить к виновному работнику, выделяются замечание,

выговор и увольнение. Указанный перечень не является исчерпывающим, о чем говорит данная норма, отсылая к положениям иных законов, уставов и положений о дисциплине, в которых могут быть установлены дополнительные дисциплинарные взыскания для отдельных категорий работников. Таким законом, в частности, является Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [3], определяющий правовой статус государственных и муниципальных служащих. Вопросу ответственности посвящена ст. 57, в которой закреплено определение дисциплинарного проступка как основания дисциплинарной ответственности служащего. Оно совпадает с изложенным в трудовом законодательстве РФ, за исключением того, что в нем акцентируется нарушение именно служебных обязанностей, а субъектом применения ответственности является представитель нанимателя. В статье выделены формы дисциплинарных взысканий: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; увольнение с гражданской службы по предусмотренным законом основаниям.

Перечисление дисциплинарных взысканий выстроено по принципу от наименее к наиболее строгому. Такая иерархия обусловлена характером последствий для служащего: первые три меры условно можно объединить в одну группу, отделив от взыскания в виде увольнения, поскольку они не связаны с прекращением правового статуса служащего и преимущественно играют превентивную роль. В качестве специального вида дисциплинарного взыскания, не выделенного в отраслевом законе, закреплено предупреждение о неполном должностном соответствии.

В ст. 27 Федерального закона от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [4] в части дисциплинарной ответственности муниципальных служащих содержится более узкий перечень дисциплинарных взысканий, не включающий предупреждение о неполном должностном соответствии.

Закон N 79-ФЗ регламентирует также порядок применения мер дисциплинарной ответственности к служащему. Провинившийся служащий предоставляет по требованию письменное объяснение, в котором он излагает свою позицию об обстоятельствах, послуживших основанием для проверки (ст. 58). При отказе от составления объяснения оформляется акт. Документально зафиксирован-

¹ Научный руководитель: Гачава Мария Леонтьевна — доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин, Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

ный отказ не исключает возможность применения дисциплинарного взыскания и может рассматриваться не в пользу служащего.

Гарантией от нарушений прав государственных и муниципальных служащих и злоупотреблений со стороны представителей нанимателя является запрет применения за один дисциплинарный проступок более одного дисциплинарного взыскания.

Как в отношении государственных, так и в отношении муниципальных служащих при проведении служебной проверки по факту дисциплинарного проступка на время ее проведения возможно отстранение от исполнения служебных обязанностей. Важным условием применения дисциплинарного взыскания является соблюдение срока давности: по общему правилу мера должна быть применена непосредственно после обнаружения проступка, но не позднее одного месяца с этого момента. В этот срок не зачитываются периоды временной нетрудоспособности, нахождения в отпуске, проведения служебной проверки и иные уважительные обстоятельства.

В исследуемой системе правового регулирования следует отметить и подзаконные правовые акты, обладающие более узкой направленностью. Например, Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574, которым утвержден перечень должностей государственной гражданской службы [5].

Несмотря на детальную регламентацию привлечения государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности, на практике такие положения нередко нарушаются.

Показательным является решение Тулунского городского суда N 2-112/2025 от 26 февраля 2025 г. [6]: истец обратилась в суд с иском к администрации муниципального образования с требованием об отмене дисциплинарного взыскания в виде выговора в связи с неисполнением должностных обязанностей, отмене дисциплинарного взыскания в виде увольнения, восстановлении на службе, компенсации средств за время вынужденного прогула и морального вреда. Исковые требования удовлетворены в полном объеме в связи со следующим: дисциплинарное взыскание было наложено за пределами установленного срока; в распоряжении о наказании не указаны мотивы наложения дисциплинарного взыскания, ссылки на нарушенные пункты должностной инструкции или нормативный правовой акт; положения трудового договора и должностные инструкции не содержат информации о прямом возложении на служащего обязанности, неисполнение которой было ему вменено как основание дисциплинарной ответственности.

Помимо несоблюдения требований к порядку применения норм о дисциплинарной ответственности существует проблема отсутствия императива в части проведения проверки служащего, совершившего дисциплинарный проступок. Действующее законодательство РФ наделяет представителей нанимателя правом, но не обязанностью применять дисциплинарное взыскание. При таком

подходе создается возможность избежать ответственности виновным служащим. В случаях благожелательных отношений между служащим и руководством последний может не привлекаться к ответственности даже при наличии дисциплинарного проступка. В обратной ситуации при наличии конфликта служащий может привлекаться к дисциплинарной ответственности за незначительные нарушения. Это повышает риск несоблюдения принципа справедливости и формирует неоднородную практику, что ставит под сомнение значимость дисциплинарной ответственности. В связи с этим одним из перспективных направлений совершенствования законодательства о дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих следует считать наделение представителей нанимателя обязанностью инициировать служебную проверку по факту дисциплинарного проступка. В то же время это не должно приводить к обязательности применения дисциплинарного взыскания: по результатам проверки ответственное лицо может прийти к выводу о возможности освобождения служащего от дисциплинарной ответственности. В таком случае целесообразно ввести превентивную меру, не относящуюся к дисциплинарным взысканиям, — информирование служащего. В рамках такого информирования служащему в устной форме (с фиксацией сведений в кадровых документах) или в письменной форме сообщаются данные о нарушении и мотивы неприменения дисциплинарной ответственности. Это обеспечит возможность обоснованного неприменения мер дисциплинарной ответственности при незначительном проступке. За несоблюдение обязанности по инициированию проверки должна устанавливаться ответственность представителей нанимателя. Перечисленные изменения следует закрепить в Законах N 79-ФЗ и N 25-ФЗ в нормах, посвященных дисциплинарной ответственности служащих. Предложенные меры позволят повысить прозрачность применения дисциплинарных мер в органах государственной власти и местного самоуправления.

В качестве вывода следует указать на сочетание в правовом регулировании дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих норм правовых актов разных уровней, включая не только законы отраслевого характера, но и специальные акты в данной области. Несмотря на регламентированные ими вопросы применения мер дисциплинарной ответственности, многие аспекты требуют совершенствования. В частности, выявлена проблема несоблюдения требований законодательства РФ к процедуре. Существует и проблема необоснованного привлечения либо отказа от привлечения к дисциплинарной ответственности вследствие отнесения этого действия к правам представителей нанимателей. Предложенные меры позволят избежать указанных проблем и повысить прозрачность деятельности по привлечению служащих к дисциплинарной ответственности.

Примечания

1. Конституция Российской Федерации (принята 12.12.1993 с изменениями, одобренными 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3.
3. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.
4. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 10. Ст. 1152.
5. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 N 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // Собрание законодательства РФ. 2006. N 1. Ст. 118.
6. Решение Тулунского городского суда от 26.02.2025 по делу N 2-112/2025. URL: <https://gclnk.com/S8NqbwFh> (дата обращения: 30.08.2025).

English version

Disciplinary liability of state and municipal employees: essence, legal regulation, and improvement of the mechanism

Kovalenko Natalia Nikolaevna, student, Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

This article analyzes the system of legal regulation governing the disciplinary liability of state and municipal employees. It examines the main elements of disciplinary liability and identifies problems in law-enforcement practice associated with ambiguous provisions and the insufficient effectiveness of disciplinary measures. The article proposes improvements to the legislation of the Russian Federation aimed at enhancing the transparency of disciplinary procedures and strengthening administrative discipline.

Keywords: disciplinary liability, state employees, municipal employees, disciplinary sanction, reprimand, censure, warning, dismissal.