

# ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

М.Б. Добробаба

## ДОКТРИНАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

***Аннотация.** Автор обосновывает необходимость применения сравнительно-правового метода, с целью выявления преимуществ правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах для их последующей реализации в отечественном служебно-деликтном законодательстве. На основе анализа существующих в настоящее время моделей организации государственной службы и особенностей правовой регламентации государственной службы в зарубежных странах, делается вывод о том, что именно в рамках континентальной (романо-германской) модели институт профессионального чиновничества подпадает под административный режим правовой регламентации, что обуславливает ограничение рамок проводимого исследования. С целью доктринальной характеристики дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах выявлены специфические признаки, отличающие дисциплинарную ответственность государственных служащих от дисциплинарной ответственности обычных работников по нормам трудового права: целевое и функциональное предназначение; источники правового регулирования; субъекты дисциплинарной ответственности; особенности оснований применения; виды мер воздействия; порядок применения дисциплинарных взысканий.*

***Ключевые слова:** государственная служба, государственные служащие, профессиональные чиновники, обычные работники, публичные правоотношения, дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок, дисциплинарные взыскания, применение взысканий, дисциплинарное право.*

При исследовании института дисциплинарной ответственности государственных служащих РФ представляется необходимым исследовать зарубежный опыт правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих, ведь, как справедливо отмечается в научной литературе, отечественная административно-правовая наука и практика применения соответствующего законодательства, хотя и обладают значительным своеобразием, но заимствовали и заимствуют те или иные достижения иностранных теорий и правовых систем<sup>1</sup>. Сравнительно-правовой метод позволяет выявить преимущества правового регулирования организационных и процессуальных основ дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах, сфор-

мулировать перспективы их реализации в отечественном служебно-деликтном законодательстве. Полагаем, что российскому законодателю, с одной стороны, необходимо учитывать национальные особенности и традиции при осуществлении правовых реформ. С другой стороны, существенную роль в выборе направлений совершенствования законодательства может оказать опыт, накопленный другими государствами при достижении аналогичных целей<sup>2</sup>.

В зарубежной литературе по государственному управлению отсутствует единое понимание государственной службы, широко употребляются термины «гражданская служба» («civil service»), «общественная служба» («public service»), «правительственная служ-

<sup>1</sup> См.: Лупарев Е.Б. Налоговые споры: проблемы теории, очерк практики: монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. С. 186.

<sup>2</sup> Гаврилова Л.В. Административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германии: становление, развитие и современное состояние: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 4.

ба» («government service»), что позволяет утверждать, что в системе государственной службы зарубежных государств действуют и политические чиновники, и профессиональные государственные служащие, и даже работники государственных учреждений. При этом традиции и законы каждой страны предусматривают особый порядок действия государственной службы, имеющий выраженную специфику.

В современном мире существуют различные модели государственной службы, что в определённой степени обуславливает особенности правового статуса государственных служащих и непосредственно отражается на особенностях организации и процедурных аспектах реализации дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах.

Государственная служба большинства стран складывалась на протяжении длительного исторического развития. Каждое общество вырабатывает свое собственное понимание функций государства в зависимости от социальных характеристик, национальной философии, менталитета и идеологии, верований и традиций. В то же время, прослеживаются некоторые сходные черты, определенная политическая и культурная взаимосвязь. В рамках данного исследования представляет интерес предложение Е.А. Литвинцевой о выделении моделей государственной службы с позиции организационно-правовой структуры государственной службы и ее административно-правовой регламентации<sup>3</sup>:

1. *Континентальная или романо-германская модель*, представленная преимущественно европейскими государствами, странами Латинской Америки, Ближнего Востока, а также франкоговорящими странами Африки, Японией и Индонезией. Континентальная административно-правовая система характеризуется тенденцией к кодификации правовых норм. Государственная служба романо-германских стран отличается детальной проработкой нормативно-правовых актов, сложной классификацией государственных служащих, подробной регламентацией оперативной деятельности чиновников, функционированием государственной службы по принципу иерархичности, кастовости и верноподданности государству, наличием специальных судов административной юстиции по вопросам государственной службы<sup>4</sup>.

2. *Англосаксонская модель (система общего права)*, к которой относятся англоязычные страны и кос-

венно все государства Британского Содружества. В отличие от других западных стран, где обычно принято понятие «публичной» или «государственной» службы, в Великобритании в нормативных документах используется понятие «гражданской службы». Для данной системы характерно отсутствие чиновничества, в основном судебное разбирательство споров, вытекающих из их государственной службы. В основу современной организации государственной службы Великобритании положена менеджериальная модель, смысл которой заключается в том, чтобы перенять рациональные и эффективные методы руководства, используемые в бизнесе. Вместе с тем, внедрение в государственную службу элементов приватизации и коммерциализации, вызывает в Великобритании споры и критику со стороны оппозиционных партий<sup>5</sup>.

3. *Государственная служба стран исламской ориентации* (Исламская республика Иран, Саудовская Аравия, Афганистан)<sup>6</sup>. Система исламского права и государственная служба этих стран являются неотъемлемой частью исламской религии. Основная характеристика административно-правового регулирования деятельности чиновников в этой системе — ориентация на определение обязанностей служащих-верующих при некотором второстепенном значении признаваемых за гражданином социальных прерогатив.

4. *Трудовая (советская) модель* (КНР, Куба, косвенно бывшие страны социалистической ориентации), в рамках которой государственная служба рассматривается как основной инструмент экономической организации и воспитания граждан, основываясь на принципах партийности, номенклатуры, административной иерархии и централизма.

Многообразие существующих моделей государственной службы подводит к постановке вопроса о необходимости проведения сравнительно-правового анализа регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих применительно ко всем существующим моделям государственной службы. Представляется, что для утвердительно ответа на данный вопрос нет достаточных оснований, поскольку, во-первых, в силу провозглашённого ч. 1 ст. 14 Конституции РФ принципа, согласно которому Российская Федерация является светским государством, не представляется необходимым проводить сравнительно-правовой анализ исследуемого института государственной службой стран исламской ориентации. Во-вторых, учитывая, что законодательство Великобритании не отли-

<sup>3</sup> Литвинцева Е.А. Анализ зарубежного опыта правового регулирования государственной гражданской службы. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте РФ: Периодическое издание (открытая серия.) № 2/2008.). М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 3.

<sup>4</sup> См.: Зуммер Р., Пюлер К.-П. Правовые основы государственной службы в ФРГ. Мюнхен, Брюль, 2001.

<sup>5</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: учеб. пособие. Новосибирск: НГАУ, 2004. С. 21.

<sup>6</sup> Старостина С.А. История мусульманского государства и права. Часть вторая: учеб.-метод. пособие. Калининград: КЮИ МВД России, 2002. С. 26-66.

чается систематизированностью, сама же система государственной службы ориентируется в большей степени не на законы, а на индивидуальные решения, модель «нового менеджизма», положенная в основу организации государственной службы Великобритании не приемлема к условиям российской организации гражданской службы, особенности правового регулирования дисциплинарной ответственности стран общей системы права также останутся за рамками данного исследования. В-третьих, в некоторых странах континентальной организационно-правовой структуры государственной службы (Италия) дисциплинарная ответственность государственных служащих, как элемент их правового статуса, регулируется частным правом, что, по сути, разрушает особый статус государственных служащих. Данное утверждение справедливо и по отношению к анализу государственной службы трудовой (советской) модели, которая во многих случаях приравнивается к общей трудовой деятельности<sup>7</sup>, что также ограничивает рамки исследования.

В четвёртых в зарубежных странах отсутствует однозначное определение термина «государственный служащий». В западной теории используются понятия «чиновничество», «профессиональное чиновничество», «публичная служба», т.е. понятия «чиновник» и «служащий» не совпадают. Так, в Германии, деятельность в сфере государственной службы может быть основана как на государственно-правовом акте о назначении на должность (чиновники), так и на служебном договоре на основе частного права (служащие, рабочие). Все наиболее важные функции, связанные с выполнением государственных задач, осуществляются профессиональными государственными служащими — чиновниками. В Германии существует отдельная отрасль права, регулирующая основные вопросы, связанные с деятельностью чиновников (Beamtenrecht).

В целом, можно констатировать, что в большинстве стран можно выделить широкое и узкое употребление понятия государственных служащих. Правовое положение последних более стабильно, так как осуществляется на постоянной основе, гарантировано от произвола администрации, регулируется особыми законами. Таким образом, учитывая особенности выделенных моделей государственной службы и особенностей правовой регламентации государственной службы в зарубежных странах, представляется, что именно в рамках континентальной (романо-германской) модели институт профессионального чиновничества подпадает под административный режим правовой регламентации, необходимо провести анализ правового регулирования дисциплинарной ответ-

ственности государственных служащих в узком смысле — профессиональных чиновников, служебная деятельность которых подпадающих под режим публичного правового регулирования. Отправной точкой данного исследования следует считать характеристику административного права зарубежных стран, а в ряде случаев — чиновного (служебного) права (Германия) или дисциплинарного права (Швейцария), в рамках которых развивается данный институт дисциплинарной ответственности государственных служащих зарубежных стран.

Дисциплинарная ответственность является одним из видов юридической ответственности, к которой привлекаются государственные служащие в зарубежных странах. В связи с осуществлением публичной деятельности чиновники несут дисциплинарную, уголовную, финансово-правовую или гражданско-правовую ответственность<sup>8</sup>, в ряде стран — административную ответственность; это связано с тем, что данные должностные лица несут повышенную юридическую ответственность, поскольку их деятельность имеет важное значение для государства<sup>9</sup>.

По степени опасности деяния и причинённым последствиям в зарубежном служебном законодательстве особо разграничивается дисциплинарная и уголовная ответственность чиновников. Так, во Франции, в ст. 29 Закона № 83-634 от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях служащих (чиновников)<sup>10</sup> содержится положение, в соответствии с которым любое упущение при исполнении служебных обязанностей влечет дисциплинарную, а в случаях, предусмотренных законодательством, уголовную ответственность. Аналогичное положение содержится в ст. 30 Федерального закона Швейцарии от 30 июня 1927 г. (ред. от 25.07.2000 г.) «О статусе государственных служащих»<sup>11</sup>. В соответствии с Законом об исках к Короне (1947 г.)<sup>12</sup> установлена ответственность Короны за некоторые виды гражданско-правовых деликтов, совершенных «слугами» Короны, что свидетельствует о том, что гражданско-правовая ответственность гражданских служащих Великобритании — предмет административного права<sup>13</sup>. Вместе

<sup>7</sup> См.: Киселёв И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда. М.: Изд-во Эксмо, 2005. С. 371-377.

<sup>8</sup> См.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штаниной. М., 2003. С. 126.

<sup>9</sup> См.: Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция».

<sup>10</sup> Journal Officiel de la Republique Fransaise. 1983. 14 juillet. P. 274.

<sup>11</sup> RS 172.221.10

<sup>12</sup> Grown Proceedings Act 1947. Halbury's Laws of England. Fourth ed. L., 1989, v. I (1). P. 300.

<sup>13</sup> См.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штаниной. С. 126.

с тем по некоторым основаниям служебным законодательством предусмотрена возможность привлечения гражданских служащих к персональной ответственности — в частности, когда они действовали не как агенты государства, а в личном качестве.

В большинстве зарубежных стран дисциплинарная ответственность государственных служащих является элементом их правового статуса и подпадает под режим административно-правового регулирования. Более того, в юриспруденции западных стран используется термин «дисциплинарное право». Так в Швейцарии дисциплинарное право закреплено Федеральным законом о чиновниках 1927 г., в кантонах приняты законы об административных правонарушениях, а общины наделены правом устанавливать собственное дисциплинарное право<sup>14</sup>.

Для осуществления доктринальной характеристики дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах важно выявить и сопоставить специфические признаки, отличающие дисциплинарную ответственность государственных служащих от дисциплинарной ответственности обычных работников по нормам трудового права.

К специфическим признакам, разграничивающим эти два вида ответственности относятся следующие.

1) *Целевое и функциональное предназначение.* Дисциплинарная ответственность в российском трудовом праве традиционно рассматривается в качестве одного из методов обеспечения дисциплины труда. В свою очередь, дисциплина труда в трудовом праве России является одним из правовых институтов особенной части трудового права<sup>15</sup>.

В правовой доктрине зарубежных стран ситуация противоположная. Как отмечается в научной литературе, в странах Запада дисциплина труда никогда не рассматривалась как отдельный, самостоятельный институт трудового права. В большинстве государств с развитым трудовым законодательством господствующей является договорная теория, основанная на том, что дисциплинарная власть вытекает из договора о найме, который ставит работника в подчиненное положение, и в силу этого работодатель получает право привлекать его к дисциплинарной ответственности<sup>16</sup>. Поддержание порядка на производстве здесь традиционно регулируется в привязке к трудовому договору, к правам и обязанностям сторон трудового отношения, что позволяет

сделать вывод, что дисциплина труда трактуется скорее как проблема частного права<sup>17</sup>.

Вместе с тем, отмечается, что в зарубежных странах формируется институт трудового права, который можно назвать «обеспечение трудового порядка на производстве». Являясь основной целью дисциплинарной ответственности работников в зарубежных странах, данный институт включает: регулирование дисциплины труда; обеспечение комфортной психологической обстановки для работников на производстве<sup>18</sup>, в чём, на наш взгляд, проявляется функциональное предназначение дисциплинарной ответственности в трудовом праве зарубежных стран.

Чиновник состоит с государством в публично-правовом служебном отношении, поэтому несёт дисциплинарную ответственность в связи с осуществлением публичной деятельности. Исходя из этого, дисциплинарная ответственность государственных служащих призвана защитить публично-правовые интересы, обеспечить надлежащий порядок управления. Кроме того, поскольку деятельность государственных служащих имеет особо важное значение для государства, данные должностные лица несут повышенную юридическую ответственность, следовательно, урегулированная на правовом уровне дисциплинарная ответственность выполняет защитную функцию, поскольку ограничивает возможность руководителя, назначившего чиновника на должность, в применении административного ресурса.

По сравнению с трудовой деятельностью, государственная служба зарубежных стран обладает повышенной степенью консерватизма, стабильности, которая обеспечивается, прежде всего, правовым регулированием статуса государственного служащего, в том числе и дисциплинарной ответственности, нормативное закрепление и практическое применение которой является своего рода фундаментом стабильно функционирующей государственной службы. Следует отметить, что подробная регламентация оснований и видов ответственности государственных служащих за нарушение законодательства о государственной службе в зарубежных странах рассматривается в качестве одной из форм контроля над государственными служащими<sup>19</sup>. Другой функцией, на достижение которой направлен институт

<sup>17</sup> Киселёв И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда. С. 371.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> См.: Акулов В.И., Соломатина Е.А. Административно-правовое регулирование государственной службы в Германии // Административное и муниципальное право. 2010. № 11; Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: учеб. пособие. М.: Изд-во РУДН, 2002. С. 13-37; Дёмин А.А. Государственная служба: учеб. пособие. М.: ООО «Книгодел», 2007. С. 89-115.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> См., напр.: Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России. М.: Проспект, 2004; Буянова М.О. Трудовое право: учеб. пособие. М.: «Проспект», 2011 и др.

<sup>16</sup> Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права: в 2 т. Т. 2. М.: Статут, 2009. С. 756.

дисциплинарной ответственности государственных служащих зарубежных стран — это предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы<sup>20</sup>.

2. В большинстве зарубежных стран *источником правового регулирования* трудовой дисциплины и ответственности за её нарушение являются правила внутреннего трудового распорядка и коллективные договоры, и только в редких случаях вопросы трудовой дисциплины — частично предмет законодательной регламентации (во Франции). При этом работодатель обязан иметь юридические основания для любого дисциплинарного воздействия, т.е. опираться на нормы законодательных, коллективно-договорных или локальных актов. Примечательно, что сложность и неоднозначность проблемы дисциплинарной ответственности привела к тому, что ей до сих пор не посвящено ни одной специальной конвенции или рекомендации МОТ<sup>21</sup>.

Одной из тенденций развития современного европейского трудового права является установление в ряде стран обязанности нанимателя подробно информировать в письменной форме работника об условиях труда, в том числе, о дисциплинарных правилах, действующих на предприятии, и порядке рассмотрения жалоб в случае возникновения трудовых споров. С согласия сторон эти документы могут рассматриваться как письменное оформление трудового договора<sup>22</sup>. Особого внимания достойна распространившаяся в последние годы практика правового регулирования дисциплинарной ответственности на локальном уровне посредством принятия «книг персонала». В нормативной части такой книги среди прочего определяются порядок увольнения, виды приостановки трудовых отношений (в том числе отстранения от работы), способы обеспечения трудовой дисциплины и дисциплинарная процедура<sup>23</sup>.

В настоящее время во многих странах деятельность чиновников регулируется конституционными нормами<sup>24</sup>. Это касается, прежде всего, закрепления принципа ответственности государственных служащих за выполнение возложенных на них обязанностей в соответствии с нормативными актами и инструкциями. Так, анализируя законодательство зарубежных стран, Е.В. Трегубова приводит примеры конституционной

регламентации ответственности государственных служащих<sup>25</sup>. Полагаем, что конституционное закрепление принципа ответственности государственных служащих за невыполнение служебных обязанностей подчёркивает то особое значение, которое отводит зарубежный законодатель данному правовому институту.

Конституции ряда стран предусматривают необходимость принятия закона, касающегося статуса государственных служащих, что обуславливает необходимость нормативного закрепления на законодательном уровне дисциплинарной ответственности государственных служащих этих стран<sup>26</sup>. В некоторых странах имеет место конституционное закрепление создания Комиссии государственной службы, наделенной основными полномочиями по организации и контролю деятельности государственной службы, включая возможность наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих вплоть до увольнения Республики Кипр (ст. 124–125) и Мальтийской Республики (ст. 109–115).

В свою очередь, институт дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах обстоятельно регламентирован национальным законодательством и учитывает особенности отдельных видов публичной службы. Данный правовой институт регулируется законами о публичных служащих и специальными дисциплинарными законами<sup>27</sup>. Это относится к муниципальным служащим, работникам пожарной службы, полицейским и т.д.<sup>28</sup>

3. *Субъектом дисциплинарной ответственности* по нормам трудового права является работник — главный субъект трудового права, чьи отношения с работодателем регулируются трудовым законодательством, коллективно-договорными или локальными актами. Следует отметить, что одной из проблем трудового права на Западе, что оказывает непосредственное влияние на перечень субъектов дисциплинарной ответственности по нормам трудового права, является «тенденция к экспансии трудового права», что приводит к распространению его норм и институтов на категории трудящихся, которые не относятся к наёмному зависимому

<sup>20</sup> См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы: учеб. пособие. М.: «Издательство Шит-М», 2004. С. 138-173.

<sup>21</sup> Лушников А.М., Лушникова М.В. Указ. соч. С. 757.

<sup>22</sup> Оробец В. Зарубежный опыт правового регулирования трудовых отношений // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2007. № 1.

<sup>23</sup> Лушников А.М., Лушникова М.В. Указ. соч. С. 759.

<sup>24</sup> Макаров В.В. Указ. соч. С. 9.

<sup>25</sup> См.: Трегубова Е.В. Зарубежное законодательство о законности административных действий на государственной службе // Административное и муниципальное право. 2009. № 9.

<sup>26</sup> См.: ст. 33 Основного закона Федеративной Республики Германия; ст. 27 Конституции Королевства Дания; ст. 103 Конституции Испании и др.

<sup>27</sup> Чувев А.В. Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации по административному праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

<sup>28</sup> См.: Буравлёв Ю.М. К вопросу о совершенствовании ответственности в системе государственной службы // Социальное и пенсионное право. 2007. № 2.

персоналу. Речь идёт, в том числе, и о государственных чиновниках, полицейских, военнослужащих<sup>29</sup>. Субъектом трудового отношения всё чаще становятся физические лица, отличающиеся от традиционных работников, эти лица получили название «лица, подобные работникам» (employee-like persons)<sup>30</sup>. Расширение предмета трудового права нашло отражение в развитии законодательства многих стран, где за последние годы принято немало актов по труду, которые распространяют своё действие на всех трудящихся, как зависимых, так и независимых работников (Великобритания, Швеция, Канада).

Субъектом дисциплинарной ответственности в системе государственной службы в зарубежных странах является государственный служащий — чиновник, связь которого с государством имеет публично-правовую природу. На это указывают нормативно закреплённые положения национального законодательства. Так, в Германии главным принципом, на котором основывается государственная служба является обязанность служебной преданности — *Dienstund Treupflicht*, таким образом, особо предусмотрена связанность государственных служащих узами публично-правовых отношений службы и верности (ст. 33 Основного Закона Федеративной Республики Германия)<sup>31</sup>. В Действующей Конституции Японии закреплёно положение государственных служащих как «слуг всего общества» (ст. 15)<sup>32</sup>, в развитие которого Закон о государственных служащих 1947 г. устанавливает, что государственный служащий должен работать «только ради общественного интереса и при осуществлении служебных обязанностей отдавать им все силы и помыслы»<sup>33</sup>. В Конституции Италии (ст. 98) сказано, что «государственные служащие находятся исключительно на службе нации»<sup>34</sup>. В целом ряде Конституций закреплена обязанность государственных служащих

исполнять волю государства и находиться на службе у народа (нации) (ст. 107 Конституции Республики Албании, ст. 116 Конституции Республики Болгарии, ст. 103 Конституции Греческой Республики)<sup>35</sup>.

4. *Особенности основания применения. Дисциплинарная ответственность наступает за совершение дисциплинарного проступка, который, по нормам трудового права, как правило, связан с трудовой деятельностью работника. Вместе с тем, в ряде стран (США, Канаде, Великобритании, Франции и др.) работник привлекается к дисциплинарной ответственности, если его поведение вне работы наносит вред интересам его работодателя. В Японии работник может быть подвергнут дисциплинарному наказанию даже за проступок, не связанный с работой, но могущий нанести ущерб репутации предпринимателя.*

При этом степень регламентации видов правонарушений, являющихся основанием для применения к работникам мер дисциплинарной ответственности в различных государствах имеет существенные различия. Например, в Бельгии и Японии действуют правила, согласно которым все виды дисциплинарных правонарушений должны быть зафиксированы в нормативных правовых актах. В Великобритании, ФРГ, Австрии, Швейцарии, хотя и требуется, чтобы виды дисциплинарных правонарушений были, по возможности, более полно определены, считается, что исчерпывающее определение и фиксирование дисциплинарных проступков невозможно, и поэтому в виде исключения предприниматель вправе привлекать к ответственности за проступки, которые не определены в нормативных актах. В США, Канаде, Франции, Австралии и Новой Зеландии дисциплинарная ответственность допускается и за проступки, не зафиксированные в нормативных актах, поскольку в данных странах преобладает мнение, что «невозможно дать исчерпывающий перечень дисциплинарных правонарушений, потому что они имеют на практике бесчисленное число форм и проявлений»<sup>36</sup>.

Поскольку главной обязанностью публичных служащих является добросовестное выполнение служебных функций, «нарушение служебных обязанностей»<sup>37</sup>, «любое упущение, допущенное служащим при испол-

<sup>29</sup> См.: Киселёв И.Я. Новый облик трудового права в странах Запада: прорыв в постиндустриальное общество // Управление персоналом. 2002. № 4.

<sup>30</sup> Там же.

<sup>31</sup> См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд. М., 2006. С. 1074-1076.

<sup>32</sup> Избранные конституции зарубежных стран: учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2012. С. 652.

<sup>33</sup> См.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штаниной. С. 428.

<sup>34</sup> См.: Конституция Итальянской Республики / пер. с итал. Л.П. Гринберга // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: Издательская группа ИНФРА-М — НОРМА, 1997. С. 423–450 // URL: <http://italia.ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki>.

<sup>35</sup> См.: Трегубова Е.В. Зарубежное законодательство о законности административных действий на государственной службе // Административное и муниципальное право. 2009. № 9.

<sup>36</sup> Киселёв И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда. С. 372.

<sup>37</sup> См.: Часть 1 ст. 30 Федерального закона Швейцарии от 30 июня 1927 г. «О статусе государственных служащих» / RS 172.221.10 / пер. Д.И. Васильев // Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А.А. Дёмина. М.: Готика, 2001. С. 376.

нении служебных обязанностей»<sup>38</sup> называется в качестве основания применения дисциплинарного взыскания к государственным служащим. Вместе с тем встречается и расширительное толкование основания привлечения к дисциплинарной ответственности, в качестве которого выступают также «совершение поступков, порочащих государственного служащего в качестве «слуги всего народа» (Япония), нарушение кодекса этики служащих (США, Канада)<sup>39</sup>.

В ряде стран нет законодательно сформулированных составов дисциплинарных проступков и в спорных случаях они определяются судами (Франция). В Великобритании основными дисциплинарными нарушениями обычно являются неисполнение приказа, халатность, отсутствие на рабочем месте без уважительных причин, систематические опоздания. В Испании, как и в ряде других стран, законодательство указывает лишь на серьезные правонарушения служащих<sup>40</sup>.

Своеобразный подход к конструкции отдельных видов ответственности государственных служащих демонстрирует деликтное законодательство отдельных стран Латинской Америки. Так, по нормам Федерального закона Мексики от 30 декабря 1982 г. «Об ответственности государственных служащих»<sup>41</sup> в случае совершения дисциплинарного проступка служащие подлежат административной ответственности. Нами уже отмечалось, что по степени общественной вредности деяния и оперативности вынесения наказания дисциплинарная ответственность государственных служащих близка к процедуре административной ответственности, что позволяет, по смыслу указанного выше Закона, устанавливающего ответственность за неисполнение служебных обязанностей, перечисленных в ст. 47, утверждать, что речь идет о дисциплинарной ответственности государственных служащих Мексики. Аналогичный подход, связанный со смешением административной и дисциплинарной ответственности государственных служащих имеет место в нормах Закона Бразилии № 8.112 от 1990 г.<sup>42</sup>, в соответствие с которым «в случае неисполнения должностных обязанностей или превышения полномочий на гражданских

служащих могут налагаться административные наказания», которые, однако, по сути, носят характер дисциплинарного взыскания.

5. *Виды мер воздействия.* Дисциплинарная ответственность в трудовом праве зарубежных стран применяется в форме дисциплинарных взысканий. Среди мер дисциплинарной ответственности чаще всего применяются замечание, выговор, перевод на другую работу с понижением или сохранением заработной платы, понижение в должности или отказ повысить в должности, дисциплинарное увольнение без предупреждения и без выплаты выходного пособия. В большинстве странах Запада и в части развивающихся стран к таким мерам отнесен и штраф, применение которого допускается при наличии двух условий: во-первых, его размер ограничен, например, в Италии четырехчасовым заработком; во-вторых, взысканный штраф поступает в фонд трудового коллектива или на благотворительные цели. В Великобритании и Франции дисциплинарные штрафы не допускаются. В качестве меры дисциплинарной ответственности может применяться и отстранение от работы, в том числе из предосторожности<sup>43</sup>.

В качестве меры дисциплинарной ответственности к работникам может применяться и отстранение от работы, в том числе, из предосторожности. Это касается тех случаев, когда лицо, совершившее дисциплинарный проступок, отстранено от работы на период дисциплинарного расследования или судебного разбирательства. При этом в ФРГ, Новой Зеландии и Великобритании отстраненному таким образом работнику выплачивается заработная плата, а в США, Канаде, Франции и Швейцарии ее разрешено удерживать. В Италии отстранение без сохранения заработной платы не должно превышать 10 дней<sup>44</sup>.

Анализ мер воздействия, применяемых к государственным служащим, позволил А.В. Куракину сделать вывод, что дисциплинарные взыскания в разных странах схожи<sup>45</sup>. В частности, в книге «Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries»<sup>46</sup> выделяются: предупреждение; замечание; выговор; различные виды денежных взысканий (штрафы, лишение очередной заработной платы или премии); уменьшение заработной платы, сокращение или лишение пенсии; ограничение карьерного роста: понижение в должности, за-

<sup>38</sup> См.: ст. 28, 29 Закона Франции № 83-634 от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях служащих (чиновников) // Journal Officiel de la Republique Francaise. 1983. 14 juillet. P. 274.

<sup>39</sup> См.: Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. С. 437.

<sup>40</sup> Там же. С. 126.

<sup>41</sup> См.: Зарубежные страны: Конституции и законодательные акты: сборник документов / сост. В.А. Мальцев. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2000. С. 488-517.

<sup>42</sup> Государственная служба: комплексный подход: учебник / отв. ред. А.В. Оболонский. М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2009. С. 455.

<sup>43</sup> Лушников А.М., Лушников М.В. Указ. соч. С. 758.

<sup>44</sup> Там же. С. 758-759.

<sup>45</sup> Куракин А.В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 5.

<sup>46</sup> См.: Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries / OECD. S.I., 2000. P. 38.

медление продвижения по службе, перевод на другую работу с изменением места жительства; временное отстранение от должности; увольнение.

6. *Порядок применения взысканий.* В дисциплинарной власти в отношении работников находят выражение право работодателя, заключающееся в возможности предпринимателя применять взыскания в отношении работников, нарушающих установленные им правила, в том числе и прибегать к дисциплинарным увольнениям. В связи со сложившейся практикой принятия на локальном уровне «книг персонала», имеет место детально урегулированный порядок производства по делу о дисциплинарном правонарушении. Так, в нормативной части Книги, среди прочего, определяются порядок увольнения, виды приостановки трудовых отношений (в том числе отстранения от работы), способы обеспечения трудовой дисциплины и дисциплинарная процедура. Дисциплинарные санкции не налагаются без проведения полного и всестороннего расследования проступка, а работник в письменной форме извещается о возбуждении против него дисциплинарного дела. Дисциплинарное дело рассматривает его менеджер, а если работник может быть за проступок уволен, то руководитель департамента. Работнику должно быть сообщено о сути обвинений, а на дисциплинарное слушание он может пригласить профсоюзного функционера или сослуживца. Само дисциплинарное слушание стенографируется, а копия стенограммы передается работнику. Работник вправе обжаловать дисциплинарное взыскание руководителю кадровой службы, а окончательное решение сообщается работнику в письменной форме, что и завершает дисциплинарную процедуру<sup>47</sup>.

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих также имеет детальную регламентацию, но в отличие от работников, на законодательном уровне. Дисциплинарной властью в отношении государственных служащих пользуется руководитель, назначивший чиновника на должность. Именно ему принадлежит право инициировать и проводить административные расследования и налагать на государственного служащего дисциплинарные взыскания. При этом взыскание накладывается, как правило, только после консультации со специальной комиссией (дисциплинарным советом). Серьезные нарушения, дисциплинарные проступки рассматриваются специальными государственными органами: Дисциплинарный совет (Люксембург), Административная комиссия (Франция). Решение о взыскании может быть обжаловано чиновником в дисциплинарном апелляционном совете. Служащий имеет

право для обжалования взыскания обратиться в суд. Если в течение фиксированного срока решение о наказании чиновника не принято, он восстанавливается в своей прежней должности<sup>48</sup>.

Таким образом, дисциплинарная ответственность государственных служащих — это самостоятельный вид юридической ответственности, существующий в законодательстве, регулирующем государственную службу в зарубежных странах. Одной из особенностей этого вида юридической ответственности является её межотраслевой характер, что обусловлено тем, что, во-первых, в системе государственной службы зарубежных государств помимо профессиональных государственных служащих, действуют политические чиновники, а также работники государственных учреждений. Во-вторых, существующие в современном мире различные модели государственной службы в определённой степени обуславливают отраслевые особенности правового статуса государственных служащих, при котором в ряде стран дисциплинарная ответственность государственных служащих подпадает под режим правового регулирования частного права.

В отличие от дисциплинарной ответственности работников по нормам трудового права, целью которой является обеспечение трудового порядка на производстве, детальная регламентация дисциплинарной ответственности государственных служащих зарубежных стран, являясь элементом их правового статуса, направлена на защиту публично-правовых интересов, обеспечение надлежащего порядка управления. Кроме того, дисциплинарная ответственность государственных служащих выполняет защитную функцию, поскольку ограничивает возможность руководителя, назначившего чиновника на должность, в применении административного ресурса. Подробная регламентация дисциплинарной ответственности государственных служащих за нарушение законодательства о государственной службе в зарубежных странах рассматривается в качестве одной из форм контроля над государственными служащими, а также средством предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы.

Если источником правового регулирования дисциплинарной ответственности работников являются правила внутреннего трудового распорядка, коллективные договоры и лишь в редких случаях — частично законы, институт дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах обстоятельно регламентирован национальным законодательством. В отличие от работника, являющегося субъектом дисциплинарной ответственности по

<sup>47</sup> Лушников А.М., Лушникова М.В. Указ. соч. С. 759.

<sup>48</sup> См.: Халиков М.И., Галиуллин Т.Т. Зарубежный опыт государственной службы: учеб. пособие. Уфа: БАГСУ, 2007. С 42.

нормам трудового права, в основе взаимоотношения которого с работодателем лежит договорная теория, субъектом дисциплинарной ответственности в системе государственной службы является чиновник, связь которого с государством имеет публично-правовую природу.

Несмотря на наличие обозначенных отличительных признаков, имеющих, на наш взгляд, концептуальный сущностный характер, можно выделить и общие признаки, сближающие дисциплинарную ответственность государственных служащих и обычных работников. Так, ни в трудовом (за исключением Бельгии и Японии), ни в административном праве нет исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков, совершение которых влечёт за собой привлечение виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

Во многом совпадает перечень дисциплинарных взысканий, применяемых к работникам и к государственным служащим: замечание, выговор, понижение

в должности, штраф, увольнение. Согласимся, что совпадение отдельных дисциплинарных взысканий в трудовом праве с дисциплинарными взысканиями в других отраслях права подтверждает комплексный характер данного вида юридической ответственности<sup>49</sup>. В отношении обоих субъектов дисциплинарной ответственности применяются и дополнительные меры воздействия, носящие в большей степени материальный характер. Общим признаком является также детальная регламентация порядка применения дисциплинарных взысканий к работникам и к государственным служащим.

В отдельных странах Латинской Америки наблюдается своеобразный подход законодателя, связанный со смешением административной и дисциплинарной ответственности государственных, при котором совершение дисциплинарного проступка является основанием привлечения государственных служащих к административной ответственности.

#### Библиографический список:

1. Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штаниной. М., 2003. С. 126.
2. Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева.-М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 106.
3. Акулов В.И., Соломатина Е.А. Административно-правовое регулирование государственной службы в Германии // Административное и муниципальное право. 2010. № 11.
4. Гаврилова Л.В. Административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германии: становление, развитие и современное состояние: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 4.
5. Государственная служба: комплексный подход: учебник / отв. ред. А.В. Оболонский. М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2009. С. 455.
6. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: учеб. пособие. М.: Изд-во РУДН, 2002. С. 13–37.
7. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: учебное пособие. Новосибирск: НГАУ, 2004. С. 21.
8. Зуммер Р., Пюлер К.-П. Правовые основы государственной службы в ФРГ. Мюнхен, Брюль, 2001.
9. Избранные конституции зарубежных стран: учебн. пособие для бакалавров / отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2012. С. 652.
10. Киселёв И.Я. Новый облик трудового права в странах Запада: прорыв в постиндустриальное общество // Управление персоналом. 2002. № 4.
11. Киселёв И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда. М.: Изд-во Эксмо, 2005. С. 371–377.
12. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд. М., 2006. С. 1074–1076.
13. Костенников М.В., Куракин А.В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы: учеб. пособие. М.: «Издательство Щит-М», 2004. — С. 138–173.
14. Литвинцева Е.А. Анализ зарубежного опыта правового регулирования государственной гражданской службы. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте РФ: Периодическое издание (открытая серия.) № 2/2008.). М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 3.

<sup>49</sup> См.: Карпенко О.И. Дисциплинарная ответственность работника в трудовом праве: понятие и виды: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 7.

15. Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права: в 2 т. Т. 2. М.: Статут, 2009. С. 756.
16. Оробец В. Зарубежный опыт правового регулирования трудовых отношений // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2007. № 1.
17. Трегубова Е.В. Зарубежное законодательство о законности административных действий на государственной службе // Административное и муниципальное право. 2009. № 9.
18. Халиков М.И., Галиуллин Т.Т. Зарубежный опыт государственной службы: учеб. пособие. Уфа: БАГСУ, 2007. С. 42.

### References (transliteration):

1. Administrativnoe pravo zarubezhnyh stran / pod red. A.N. Kozyrina i M.A. Shtaninoy. M., 2003. S. 126.
2. Administrativnoe pravo zarubezhnyh stran: uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayuschihya po special'nosti «Yurisprudenciya» / pod red. V.Ya. Kikotyа, G.A. Vasilevicha, N.V. Rumyanceva. M.: YuNITI-DANA: Zakon i pravo, 2012. S. 106.
3. Akulov V.I., Solomatina E.A. Administrativno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennoy sluzhby v Germanii // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2010. № 11.
4. Gavrilova L.V. Administrativno-deliktное zakonodatel'stvo Federativnoy Respubliki Germanii: stanovlenie, razvitie i sovremennoe sostoyanie: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Tyumen', 2003. S. 4.
5. Gosudarstvennaya sluzhba: kompleksnyy podhod: uchebnik / otv. red. A.V. Obolonskiy. M.: Izdatel'stvo «Delo» ANH, 2009. S. 455.
6. Zelencov A.B. Kontrol' za deyatelnost'yu ispolnitel'noy vlasti v zarubezhnyh stranah: Ucheb. posobie. M.: Izd-vo RUDN, 2002. S. 13–37.
7. Zenkov M.Yu. Zarubezhnyy opyt upravleniya: Gosudarstvennaya sluzhba: uchebnoe posobie. Novosibirsk: NGAU, 2004. S. 21.
8. Zimmer R., Pyuler K.-P. Pravovye osnovy gosudarstvennoy sluzhby v FRG. Myunhen, Bryul', 2001.
9. Izbrannye konstitucii zarubezhnyh stran: uchebn. posobie dlya bakalavrov / otv. red. B.A. Strashun. M.: Izdatel'stvo Yurayt; ID Yurayt, 2012. S. 652.
10. Kiselev I.Ya. Novyy oblik trudovogo prava v stranah Zapada: proryv v postindustrial'noe obschestvo // Upravlenie personalom. 2002. № 4.
11. Kiselev I.Ya. Trudovoe pravo Rossii i zarubezhnyh stran. Mezhdunarodnye normy truda. M.: Izd-vo Eksmo, 2005. S. 371–377.
12. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. Osobennaya chast': Uchebnik dlya vuzov / Ruk. avt. koll. i otv. red. B.A. Strashun. 4-e izd. — M., 2006. S. 1074–1076.
13. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Preduprezhdenie i presechenie korrupcii v sisteme gosudarstvennoy sluzhby: Uchebnoe posobie. — M.: «Izdatel'stvo Schit-M», 2004. S. 138–173.
14. Litvinceva E.A. Analiz zarubezhnogo opyta pravovogo regulirovaniya gosudarstvennoy grazhdanskoй sluzhby. (Analiticheskie obzory Instituta nauchnyh issledovaniy i informacii Rossiyskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby pri Prezidente Rossiyskoy Federacii: Periodicheskoe izdanie (otkrytaya seriya.) № 2/2008.). M.: Izd-vo RAGS, 2008. S. 3.
15. Lushnikov A.M., Lushnikova M.V. Kurs trudovogo prava: v 2 tomah. T. 2. M.: Statut, 2009. S. 756.
16. Orobec V. Zarubezhnyy opyt pravovogo regulirovaniya trudovyh otnosheniy // Kadrovik. Trudovoe pravo dlya kadrovika. 2007. № 1.
17. Tregubova E.V. Zarubezhnoe zakonodatel'stvo o zakonnosti administrativnyh deystviy na gosudarstvennoy sluzhbe // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2009. № 9.
18. Halikov M.I., Galiullin T.T. Zarubezhnyy opyt gosudarstvennoy sluzhby: ucheb. posobie. Ufa: BAGSU, 2007. S. 42.