

УДК 343.83

DOI 10.33463/2687-1238.2020.28(1-4).4.558-566

ДМИТРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ГРИШИН,
кандидат юридических наук, доцент,
начальник юридического факультета,
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
е-mail: dagr1979@rambler.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЛУЖЕБНО-ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Для цитирования

Гришин, Д. А. Правовое регулирование служебно-дисциплинарного принуждения в уголовно-исполнительной системе: современное состояние, проблемы и пути совершенствования / Д. А. Гришин // Человек: преступление и наказание. – 2020. – Т. 28(1–4), № 4. – С. 558–566. – DOI : 10.33463/2687-1238.2020.28(1-4).4.558-566.

Аннотация. В статье рассматриваются основные признаки дисциплинарной ответственности сотрудников органов и учреждений уголовно-исполнительной системы: 1) дисциплинарная ответственность является центральным звеном в системе мер внутриорганизационного административно-правового принуждения, реализуемого в деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы; 2) дисциплинарная ответственность выступает в качестве самостоятельного вида юридической ответственности и необходимого принудительного средства обеспечения служебной дисциплины в уголовно-исполнительной системе; 3) основанием привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудника уголовно-исполнительной системы является дисциплинарный проступок; 4) дисциплинарная ответственность получает конкретное выражение в виде закрепленных в законе дисциплинарных взысканий (санкций); 5) привлечение к дисциплинарной ответственности осуществляется в установленном служебно-процессуальным законодательством порядке, в форме дисциплинарного производства; 6) реализация мер дисциплинарной ответственности осуществляется исключительно в рамках длящегося правоотношения охранительного характера. В результате анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих применение мер дисциплинарной ответственности в уголовно-исполнительной системе, делается вывод о том, что дисциплинарная ответственность (дисциплинарные взыскания) выступает интегрирующим звеном, на основе которого

© Гришин Д. А., 2020



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

формируются иные организационные, материальные и финансово-экономические группы мер принудительного воздействия, налагаемых на сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний, виновных в совершении дисциплинарных проступков. В целях совершенствования законодательства, регламентирующего отношения в сфере служебно-дисциплинарной ответственности в уголовно-исполнительной системе, предлагается внести дополнения рекомендательного характера в Дисциплинарный устав уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, предусматривающие примерный перечень типичных дисциплинарных проступков и соответствующих каждому деянию дисциплинарных взысканий (минимальное и максимальное взыскания) с учетом общественной вредности (опасности) деяния и кратности его совершения сотрудником, а также перечень обстоятельств, отягчающих и смягчающих дисциплинарную ответственность, для их обязательного учета при назначении соответствующего дисциплинарного взыскания. Аргументируется предложение о закреплении в Федеральном законе от 19 июля 2018 года № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации „Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы“» исчерпывающего перечня мер неблагоприятного воздействия, применяемых к правонарушителю в случае наложения на него каждого из обозначенных в законодательстве дисциплинарного взыскания. Таким образом дисциплинарное взыскание наполнится соответствующим санкционно-карательным содержанием.

Ключевые слова: административно-правовое принуждение, уголовно-исполнительная система, дисциплинарная ответственность, меры дисциплинарного принуждения.

В современных условиях кардинальной модернизации служебного законодательства, особенно в правоохранительной сфере, обусловленной изменением системы и структуры правоохранительных органов и принятием в связи с этим законодательных актов, регламентирующих порядок прохождения службы соответствующего вида, актуальность научных разработок в области дисциплинарной ответственности сотрудников органов и учреждений, выполняющих правоохранительные функции, не только не ослабевает, но и приобретает особую значимость по ряду объективных причин: во-первых, сформированные в советский период базовые институты дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел [система дисциплинарных взысканий, налагаемых на сотрудников, порядок их наложения и снятия (погашения)] фактически не претерпели существенных изменений в современных условиях; во-вторых, в связи с формированием на государственном уровне единой для всей системы государственной службы антикоррупционной политики законодательное регулирование приобрели новые виды дисциплинарных проступков сотрудников, а именно коррупционных правонарушений, обладающих существенными (в части их выявления, процессуального оформления и санкционного воздействия на правонарушителя) отличиями от дисциплинарных проступков; в-третьих, подзаконное нормативно-правовое регулирование в сфере дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов, в том числе органов и учреждений уголовно-исполнительной системы (УИС), несовершенно и не в полном объеме «заполняет» пробелы законодательного регулирования.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих выступает в качестве интегративной категории, включающей в себя всю совокупность мер служебно-дисциплинарного принуждения, а также нормативно установленный порядок их выявления, процессуального обеспечения, исполнения и снятия.

Среди основных признаков, характеризующих дисциплинарную ответственность государственных служащих, в том числе сотрудников органов и учреждений УИС, выделим следующие:

1. Дисциплинарная ответственность является центральным звеном в системе мер внутриорганизационного административно-правового принуждения, реализуемого в деятельности органов и учреждений УИС, на основе которого формируется система восстановительных, организационных, материальных и финансово-экономических мер принудительного воздействия, налагаемых на сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России), виновных в совершении дисциплинарного проступка. Современное дисциплинарное законодательство, регламентирующее службу в УИС, не содержит самостоятельных, отличных от института дисциплинарной ответственности мер принудительного воздействия на сотрудников ФСИН России.

2. Дисциплинарная ответственность сотрудников УИС выступает в качестве самостоятельного вида юридической ответственности, специфика которой проявляется в следующем: особом характере нормативно-правового регулирования материальных и процессуальных аспектов наложения на правонарушителя дисциплинарных взысканий, основанном исключительно на административно-правовых нормах законодательства, регламентирующего прохождение службы в органах и учреждениях УИС; специфичном (отличном от других отраслей права) характере дисциплинарных санкций, налагаемых на правонарушителей; специальной процедуре привлечения к ответственности в форме отдельного административно-юрисдикционного производства, а именно дисциплинарного производства в УИС.

3. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов и учреждений ФСИН России выступает в качестве необходимого принудительного средства обеспечения служебной дисциплины в УИС и применяется в условиях, когда иные закрепленные в служебном законодательстве средства не принесли желаемого результата.

4. Основанием привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудника УИС является особое противоправное, виновно совершенное деяние, связанное с его специальным правовым статусом, именуемое дисциплинарным проступком.

Действующее служебное законодательство, регламентирующее организацию прохождения государственной службы в УИС, помимо понятия дисциплинарного проступка как основания применения к сотруднику ФСИН России дисциплинарного взыскания, содержит в себе два самостоятельных основания: несоблюдение сотрудником ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также грубое нарушение служебной дисциплины. Как нам представляется, подобная дифференциация оснований дисциплинарной ответственности не является оправданной и обоснованной как с научной, так и с прикладной точки зрения. В целях формирования универсального подхода к содержанию оснований дисциплинарной ответственности в органах и учреждениях ФСИН России считаем необходимым по аналогии с другими отраслями публичного права (уголовным, административно-деликтным) на уровне федерального закона установить единообразную правовую категорию, включающую в себя все установленные в законодательстве основания дисциплинарной ответствен-

ности. Эта категория должна именоваться дисциплинарным проступком. Для российской административно-правовой доктрины данное предложение не является чем-то принципиально новым. Так, по мнению М. Б. Добробабы, единственным фактическим основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих является совершение ими дисциплинарного проступка [1, с. 12]. А. В. Сергеев также полагает, что единственным основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих является дисциплинарный проступок, поглощающий поступки, порочащие честь и достоинство государственного служащего, которые не должны рассматриваться в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности [2, с. 6–7]. В связи с этим нормативного закрепления потребует дифференциация дисциплинарных проступков в зависимости от степени их реальной либо потенциальной опасности для нормального режима функционирования органа либо учреждения ФСИН России (режима публичной безопасности УИС).

Предлагаем следующую классификацию дисциплинарных правонарушений:

- дисциплинарные проступки, связанные с нарушением служебной дисциплины в органе (учреждении) уголовно-исполнительной системы и не отнесенные к категории грубых дисциплинарных проступков. Данная категория правонарушений имеет двойственную правовую природу, сочетающую в себе частноправовые и публично-правовые начала;

- грубые дисциплинарные проступки – это виновные противоправные деяния (действие и бездействие) служащего, связанные с нарушением законности в деятельности органа (учреждения) ФСИН России, которые повлекли (могли повлечь) за собой нарушение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, интересов общества и государства, либо создавшие угрозу возникновения таких последствий, включающие в себя коррупционные правонарушения, должностные преступления и административные правонарушения, связанные с ненадлежащим исполнением служебных обязанностей. Исчерпывающий перечень составов этих правонарушений должен быть законодательно закреплён в нормах служебного законодательства. Несмотря на наличие исчерпывающего перечня составов данных правонарушений, их конкретные виды могут являться типичными или атипичными для различных служб и подразделений органов и учреждений УИС, что обусловлено спецификой выполняемых соответствующими службами подразделений ФСИН России функциями;

- проступки, не связанные с исполнением служебных обязанностей, выразившиеся в нарушении служебной этики, требований к служебному поведению сотрудника ФСИН России, в том числе административные правонарушения, не связанные со службой в органах и учреждениях УИС.

5. Дисциплинарная ответственность получает конкретное выражение в виде закреплённых в законе дисциплинарных взысканий (санкций). Следует отметить относительную структурированность действующей системы дисциплинарных взысканий в УИС. Обозначенные в законе дисциплинарные взыскания располагаются в иерархической последовательности: 1) замечание; 2) выговор; 3) строгий выговор; 4) предупреждение о неполном служебном соответствии; 5) увольнение со службы в уголовно-исполнительной системе. Относительность структуры взысканий обуславливается отсутствием на законодательном уровне связи между правонарушением (дисциплинарным проступком) и конкретным наказанием, которое может быть наложено непосредственным, прямым либо уполномоченным руководителем УИС на сотрудника за его совершение, а также отсутствием в служебном законодательстве правовых институтов, оказывающих влияние на назначение конкретного

дисциплинарного взыскания (отягчающие либо смягчающие дисциплинарные санкции условия). Данное обстоятельство порождает ряд проблем в практическом применении норм, регламентирующих наложение дисциплинарных взысканий в органах и учреждениях УИС:

- фактически «неограниченные» дисциплинарные полномочия руководителей УИС, наделенных дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, создающие условия для «субъективизма» в процессе осуществления дисциплинарного производства, назначения и исполнения соответствующего дисциплинарного взыскания;

- отсутствие единообразного (в различных территориальных органах и учреждениях ФСИН России) подхода к организации дисциплинарной практики, позволяющее руководителям УИС различного уровня трактовать и применять дисциплинарно-деликтные нормы исходя из конкретных потребностей соответствующего подразделения органа (учреждения) УИС на определенный промежуток времени либо в целях решения определенной задачи.

Решение данных проблем возможно посредством внесения изменений в действующее служебное законодательство в УИС с четким установлением вида дисциплинарного взыскания за конкретное правонарушение (дисциплинарный проступок, грубый дисциплинарный проступок, нарушение служебной этики, требований к служебному поведению сотрудника ФСИН России, преступление и административное правонарушение). В данном контексте хотелось бы поддержать идею Ю. Н. Старилова, аргументировавшего необходимость создания нового дисциплинарного законодательства и принятия единого в системе государственной службы России дисциплинарного кодекса [3]. За создание дисциплинарного кодекса сотрудников, состоящих на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях Российской Федерации высказывался в своих работах также В. А. Поникаров [4, с. 14–15]. На наш взгляд, в специальной кодификации служебно-деликтного законодательства в уголовно-исполнительной системе и других государственных органах, выполняющих правоохранительные функции, нет принципиальной необходимости в силу относительной простоты как самого дисциплинарного производства, так и невозможности законодательно установить универсальный для всех должностей в УИС исчерпывающий перечень составов дисциплинарных проступков.

Рассмотрим содержание дисциплинарных взысканий (внутриорганизационных мер административно-правового принуждения). Как мы отмечали ранее, на сотрудника УИС, виновного в совершении дисциплинарного проступка, могут быть наложены следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) строгий выговор; 4) предупреждение о неполном служебном соответствии; 5) увольнение со службы в УИС. В образовательных организациях высшего образования федерального органа уголовно-исполнительной системы на курсантов, слушателей (наряду с обозначенными выше взысканиями) могут налагаться такие дисциплинарные взыскания, как: назначение вне очереди в наряд (за исключением назначения в наряд по обеспечению охраны образовательной организации); отчисление из образовательной организации (ст. 50 Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации „Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы“»).

Стоит согласиться с мнением М. Б. Добробабы, утверждающей, что подавляющее большинство дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, по сути, носят моральный характер [5, с. 166]. Фактически следует признать, что

в действующем служебном законодательстве, регламентирующем прохождение государственной службы в органах и учреждениях УИС, отсутствует нормативное закрепление понятий «дисциплинарное взыскание», «замечание», «выговор», «строгий выговор», «предупреждение о неполном служебном соответствии», которые определяют содержание данных правовых конструкций, степень их санкционного воздействия на правонарушителя. Действительно, большинство из обозначенных взысканий (кроме увольнения со службы в уголовно-исполнительной системе, назначения вне очереди в наряд и отчисления из образовательной организации), за исключением морально-психологического воздействия на правонарушителя, не имеют конкретного выражения в соответствующих неблагоприятных финансовых, служебных и иных последствиях для него, становясь фактически придатком принудительных дисциплинарно-восстановительных мер, направленных на возмещение вреда (ущерба) причиненного органу (учреждению) УИС, и производных мер организационного, материального и финансово-экономического дестимулирования сотрудников ФСИН России.

Анализ зарубежного опыта в рассматриваемой сфере позволил выявить принципиальные особенности дисциплинарных санкций, налагаемых на государственных служащих.

Так, в служебном законодательстве указанных ниже стран установлены следующие дисциплинарные санкции:

в Латвии – выговор; снижение заработной платы до 30 % до 3 месяцев; штраф до 10 минимальных окладов; понижение в звании; увольнение в зависимости от ситуационных факторов, личностных характеристик, профессиональной деятельности, поведения в частной и общественной жизни;

Словакии – выговор или снижение заработной платы на 15 % до 3 месяцев; прекращение трудовых отношений с работником по основаниям грубых или неоднократных нарушений кодекса;

Чешской Республике – только одна из следующих дисциплинарных мер: а) письменное предупреждение; б) снижение заработной платы до 15 % на срок до 3 лет, отзыв со служебной должности руководителя или увольнение со службы;

Болгарии – выговор; порицание; отсрочка исполнения решения о повышении в должности до более высокого ранга на один год; понижение в должности до более низкого ранга на срок от шести месяцев до одного года; увольнение;

Польше – предупреждение; выговор; лишение возможности продвижения по службе на одну ступень; снижение базового оклада не более чем на 25 % за период, не превышающий двух лет; понижение в должности до более низкого ранга на гражданской службе; исключение из гражданской службы [6];

Индии – порицание; ограничения в продвижении по службе; удержание из заработной платы всего или части любого причиненного материального ущерба правительству по неосторожности или нарушению приказов; сокращение до более низкой ступени временной шкалы оплаты труда на одну ступень за период, не превышающий более трех лет, без оказания отрицательного влияния на его здоровье; увольнение на пенсию; удержание надбавок к заработной плате; сокращение до более низкой временной шкалы окладов, классов должностей, должностей или услуг на период, подлежащий выплате [7, с. 11–18];

США – широкий спектр финансово-экономических санкций в форме не оплачиваемого государством отстранения от исполнения служебных обязанностей на определенный срок [8].

Как видно, финансово-экономические и административно-служебные (запрет либо ограничение служебно-профессионального продвижения сотрудника) санкции занимают центральное место в системе дисциплинарных взысканий большинства зарубежных государств. В России развитие служебно-деликтного законодательства осуществляется по иной, отличной от большинства зарубежных государств траектории посредством формирования карательной (наказательной) составляющей дисциплинарного взыскания в финансово-правовых и иных актах, регламентирующих организацию прохождения службы. Например, в случае наложения на сотрудника дисциплинарного взыскания в виде строгого выговора, предупреждения о неполном служебном соответствии ему не выплачивается премия за добросовестное исполнение служебных обязанностей в месяце, следующем за месяцем наложения взыскания (приказ ФСИН России от 27 мая 2013 г. № 269 «Об утверждении порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы, порядка выплаты премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей сотрудникам уголовно-исполнительной системы и порядка оказания материальной помощи сотрудникам уголовно-исполнительной системы»). Наличие дисциплинарного взыскания приостанавливает присвоение очередного специального звания сотруднику (ст. Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации „Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы“»).

В целях формирования универсальной как для уполномоченного руководителя УИС, так и для сотрудника ФСИН России системы дисциплинарных наказаний за совершение дисциплинарных проступков считаем возможным закрепить на законодательном уровне исчерпывающий перечень мер неблагоприятного воздействия, применяемых к правонарушителю в случае наложения на него каждого из обозначенных в законодательстве дисциплинарного взыскания.

6. Привлечение к дисциплинарной ответственности осуществляется в установленном служебно-процессуальным законодательством порядке в форме самостоятельного административно-юрисдикционного производства, а именно дисциплинарного производства.

Теоретико-прикладные аспекты производства по дисциплинарным делам (дисциплинарного производства) в системе государственной службы неоднократно становились предметом самостоятельных научных исследований, в том числе в современных условиях развития системы государственного управления в России в целом и служебного законодательства в частности. Обобщая приведенные авторские суждения относительно правовой природы и содержания дисциплинарного производства в системе административно-процессуального права, отметим, что дисциплинарное производство:

- является единственной легальной процессуальной формой применения служебно-дисциплинарных мер административного принуждения в отношении государственного служащего;
- представляет собой определенный специфический вид деятельности уполномоченных государственных органов и должностных лиц;
- выступает в качестве самостоятельного способа обеспечения законности и государственной дисциплины в системе государственного управления;
- реализуется в несколько взаимосвязанных и взаимообусловленных процессуальных этапов (стадий) для решения единой социально полезной цели (возбуждение дисциплинарного производства, рассмотрение дела, назначение дисциплинарного

взыскания, исполнение дисциплинарного взыскания, обжалование дисциплинарного взыскания);

– является составной частью административно-юрисдикционного процесса.

7. Реализация мер дисциплинарной ответственности (служебно-дисциплинарного принуждения) в уголовно-исполнительной системе осуществляется исключительно в рамках длящегося правоотношения охранительного характера.

В заключение сделаем следующие выводы:

– применяемые в органах и учреждениях ФСИН России меры служебно-дисциплинарного принуждения регламентируются нормами специального служебно-деликтного права, образующими в своей совокупности самостоятельный институт административного законодательства, развитие которого осуществляется в контексте модернизации системы государственного управления в правоохранительной сфере в целом и в уголовно-исполнительной системе в частности;

– в системе мер внутриорганизационного административно-правового принуждения, реализуемого в деятельности органов и учреждений УИС, дисциплинарная ответственность (дисциплинарные взыскания) выступает центральным интегрирующим звеном, на основе которого формируются иные организационные, материальные и финансово-экономические группы мер принудительного воздействия, налагаемых на сотрудников ФСИН России, виновных в совершении дисциплинарного проступка;

– с целью совершенствования законодательства, регламентирующего отношения в сфере служебно-дисциплинарной ответственности в УИС, предлагаем:

а) внести дополнения рекомендательного характера в Дисциплинарный устав уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, предусматривающие закрепление примерного перечня типичных дисциплинарных проступков, связанных с нарушением служебной дисциплины в органе (учреждении) уголовно-исполнительной системы; типичных проступков, не связанных с исполнением служебных обязанностей, выразившихся в нарушении служебной этики, требований к служебному поведению сотрудника ФСИН России; грубых дисциплинарных проступков; административных правонарушений и соответствующих каждому деянию дисциплинарных взысканий (минимальное и максимальное взыскание) с учетом общественной вредности (опасности) деяния и кратности его совершения сотрудником, а также перечня обстоятельств, отягчающих и смягчающих дисциплинарную ответственность сотрудника ФСИН России, для их обязательного учета при назначении соответствующего дисциплинарного взыскания;

б) с учетом анализа зарубежного опыта в сфере привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих закрепить в Федеральном законе от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ исчерпывающий перечень мер неблагоприятного воздействия, применяемых к правонарушителю в случае наложения на него каждого из обозначенных в законодательстве дисциплинарного взыскания, тем самым наполнив определенное дисциплинарное взыскание соответствующим санкционно-карательным содержанием.

Библиографический список

1. Добробаба М. Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов : Саратовская государственная юридическая академия, 2017. 463 с.

2. Сергеев А. В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, 2005. 25 с.

3. Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1996. 238 с.

4. Поникаров В. А. Теоретико-прикладные основы организации и осуществления административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань : Академия ФСИН России, 2009. 505 с.

5. Добробаба М. Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. 236 с.

6. Palidauskaite, J. n.d., *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective*, viewed 20 March 2020, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=698E60E3AC071580C9440F5203B1B8EC?doi=10.1.1.644.4513&rep=rep1&type=pdf>.

7. *The central civil services (classification, control and appeal) rules* 1965, viewed 20 March 2020, <https://dopt.gov.in/sites/default/files/CCS-CCA-Rules-FINAL.pdf>.

8. *Standards of Employee Conduct* 2013, U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Prisons, viewed 20 March 2020, https://www.bop.gov/policy/progstat/3420_011.pdf.