

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.2/2800>

**ЗАКОННОСТЬ И ДИСЦИПЛИНА  
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**С. В. Ярковой**

*Арбитражный суд Омской области*

Поступила в редакцию 2 марта 2020 г.

**Аннотация:** рассматриваются понятие и основные черты государственной дисциплины и одного из ее основных видов – служебной дисциплины в органах исполнительной власти, иных органах публичного управления, а также вопросы соотношения государственной дисциплины с законностью внешней административной правоприменительной деятельности указанных органов.

**Ключевые слова:** административно-публичный орган, административная правоприменительная деятельность, дисциплина, законность, служащий.

**Abstract:** the article discusses the concept and main features of state discipline and one of its main types – official discipline in executive bodies, other public administration bodies, as well as issues of correlation of state discipline with the legality of the external administrative law enforcement activities of these bodies.

**Key words:** administrative-public body, administrative law enforcement, discipline, legality, employee.

В ходе осуществления органами исполнительной власти, иными органами публичного управления (далее – административно-публичные органы) внешней правоприменительной деятельности, регулируемой нормами административного и административно-процессуального права (далее – административная правоприменительная деятельность), должны соблюдаться требования законности данной деятельности. В то же время соблюдение этих требований тесно связано с дисциплиной служащих административно-публичных органов. Каким образом проявляется эта зависимость и как соотносятся понятия «дисциплина» и «законность» применительно к административной правоприменительной деятельности?

---

129

В общей теории права еще в советский период развития отечественной государственности были выработаны определенные базовые подходы к пониманию дисциплины вообще, государственной дисциплины в частности и соотношению дисциплины с законностью.

В частности, П. Т. Васьков под государственной дисциплиной понимал строгое соблюдение порядка сознательной деятельности по осуществлению общегосударственных задач всеми государственными и общественными организациями, их работниками и всеми гражданами, а

также точное и сознательное выполнение ими обязанностей, установленных законами и иными правовыми актами<sup>1</sup>. По мнению С. С. Алексеева, государственная дисциплина в широком смысле – это строгое соблюдение установленных государством обязанностей всеми государственными и общественными организациями и всеми гражданами, а государственная дисциплина в узком смысле есть строгое соблюдение обязанностей со стороны органов государства и должностных лиц. При этом ученый рассматривал государственную дисциплину в узком смысле как «одну из форм социалистической законности в пределах определенного участка общественных отношений (деятельности государственного аппарата)»<sup>2</sup>.

В. М. Корельский определял государственную дисциплину как «организованное подчинение управляющей государственной воле (власти), как субординационную связь между государством (его компетентными органами) и другими субъектами права в процессе осуществления задач и функций государства»<sup>3</sup>.

В. М. Чхиквадзе, характеризуя соотношение законности и государственной дисциплины, отмечал, что законы и другие правовые акты устанавливают задачи, компетенцию, права и обязанности различных звеньев государственного аппарата и его работников, порядок их деятельности, а сущность государственной дисциплины состоит прежде всего в соблюдении этого порядка, в точном исполнении предписаний законодательства относительно прав и обязанностей государственных органов и занятых в них работников<sup>4</sup>.

С точки зрения современного исследователя рассматриваемой проблематики Г. И. Молева, дисциплина есть подчинение обязанностям, содержащимся в правовых актах (нормативных, правоприменительных, интерпретационных, договорных) и в иных социальных и технических предписаниях (нормативных и индивидуальных), имеющих цель упорядочить определенные общественные отношения. Дисциплина обеспечивается не только соблюдением правовых предписаний, но и подчинением людей моральным принципам и нормам, а также наличием у них таких гражданских качеств, как порядочность, ответственность, честность, способность к саморегулированию и самоконтролю<sup>5</sup>.

В советской науке административного права законность в государственном управлении всегда рассматривалась во взаимосвязи с государственной дисциплиной. В условиях плановой экономики, тотального господства государства во всех областях жизни общества, жестко централизованной иерархической системы государственного управления нали-

---

<sup>1</sup> См.: Васильков П. Т. Государственная дисциплина в СССР. М., 1960. С. 13.

<sup>2</sup> Алексеев С. С. Собр. соч. : в 10 т. М., 2010. Т. 3. С. 118–119.

<sup>3</sup> Корельский В. М. Демократия и дисциплина в развитом социалистическом обществе. М., 1977. С. 78.

<sup>4</sup> См.: Чхиквадзе В. М. Государство, демократия, законность. М., 1967. С. 387–388.

<sup>5</sup> См.: Молев Г. И. Дисциплина в российском обществе : теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 32–34.

чие такого правового института, как государственная дисциплина, очевидно, являлось оправданным и необходимым. Но в настоящее время в связи с произошедшими в Российской Федерации после 1993 г. кардинальными переменами в экономической, политической и правовой системах возникает вопрос об актуальности темы государственной дисциплины и соотношении ее с законностью административной правоприменительной деятельности. Для ответа на этот вопрос обратимся вначале к выработанной в советский период отечественной государственности теории государственной дисциплины как одного из важнейших элементов механизма публичного управления и обеспечения его законного функционирования.

Основы теории государственной дисциплины и ее соотношения с законностью деятельности органов государственного управления сформировались в 40–70-е гг. XX в. Так, в одной из первых монографий, посвященных законности в государственном управлении, дисциплина рассматривалась с объективной и субъективной сторон как «определенный порядок в организации и деятельности какого-либо коллектива и особенности этого порядка», а также как «соблюдение указанного порядка членами данного коллектива». Государственная дисциплина увязывалась авторами упомянутой монографии с различными проявлениями государственной жизни и подразделялась на служебную, трудовую, воинскую, техническую и другие виды. Подчеркивалось, что в отличие от законности государственная дисциплина предполагает не только соблюдение законов, но и наличие иных условий, таких как солидарность членов коллектива на почве общности интересов и понимания задач, подчинение индивидов направляющей воле, взаимное доверие членов коллектива, навык (приученность, потребность) к выполнению общеобязательных правил<sup>6</sup>.

В другом монографическом исследовании отмечалась роль дисциплины как средства обеспечения точного и неуклонного исполнения законов и иных правовых актов в сфере государственного управления, а содержание государственной дисциплины в данной сфере раскрывалось следующим образом: управление должно осуществляться на основе соблюдения установленного государством порядка, предусматривающего высокую организованность, целенаправленность деятельности всей системы управления, ее отдельных звеньев и их работников. Требования государственной дисциплины включают в себя не только своевременный приход на работу, уплотненный рабочий день, но и своевременное, добросовестное и квалифицированное выполнение служебных обязанностей и оперативных заданий, правильные взаимоотношения между руководителями отдельных структурных подразделений по вертикали и по горизонтали, между начальником и подчиненным, между всеми членами коллектива<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> См.: Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская И. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении / под общ. ред. С. С. Студеникина. М., 1948. С. 45–52.

<sup>7</sup> См.: Научные основы государственного управления в СССР / М. И. Пискотин [и др.]. М., 1968. С. 420–421.

А. Е. Лунев, характеризуя государственную дисциплину в управлении, подчеркивал, что все органы управления обязаны точно, в установленном порядке и в определенные сроки выполнять свои обязанности перед другими государственными органами, плановые, кредитные, бюджетные и другие обязанности, предусмотренные законом. Государственная дисциплина, по его мнению, означает повиновение порядкам и правилам, установленным полномочными органами государства, правилам и порядкам, основанным на законности<sup>8</sup>.

Д. А. Гавриленко рассматривал дисциплину в государственном управлении в двух аспектах: во-первых, как совокупность правовых норм, устанавливающих служебные обязанности и права работников аппарата государственного управления, общественных организаций и граждан; во-вторых, как четкое и сознательное выполнение и соблюдение этих правил государственными служащими при выполнении ими служебных обязанностей и гражданами, работниками общественных организаций. Исходя из такого понимания автор разграничивал законность и дисциплину в государственном аппарате, отмечая, что государственная дисциплина представляет собой наиболее эффективное средство укрепления законности, поскольку ее сущность заключается в обеспечении реального строгого исполнения предписаний законодательства<sup>9</sup>.

По мнению А. А. Горницкого, государственная дисциплина – это основанное на законности, высокой сознательности и персональной ответственности соблюдение и исполнение установленных социалистическим государством правовых норм, а также сложившихся в обществе норм морали, регулирующих деятельность государственных и общественных организаций, должностных лиц, всех граждан в процессе практического осуществления важнейших первоочередных задач и функций коммунистического строительства<sup>10</sup>.

В одном из последних советских учебников по административному праву государственная дисциплина определялась как сознательное соблюдение всеми служащими, государственными органами установленного государством порядка деятельности, точное и полное выполнение ими своих обязанностей, а ее связь с законностью усматривалась в том, что законность лежит в основе дисциплины; укрепление законности объективно ведет к упрочению дисциплины, и наоборот, ослабление государственной дисциплины, отсутствие должного порядка создает почву для нарушения принципа социалистической законности<sup>11</sup>.

В законодательстве Союза ССР наряду с понятием законности использовалось также и понятие государственной дисциплины. В частности, в

---

<sup>8</sup> См.: Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974. С. 228–229.

<sup>9</sup> См.: Гавриленко Д. А. Государственная дисциплина : сущность, функции, значение / под ред. А. П. Шергина. Минск, 1988. С. 23, 87–91.

<sup>10</sup> См.: Горницкий А. А. Государственная дисциплина. Киев, 1989. С. 19.

<sup>11</sup> См.: Советское административное право / под ред. П. Т. Василенкова. М., 1989. С. 237.

ст. 2 Закона СССР от 5 июля 1978 г. № 7765-IX «О Совете Министров СССР» в числе одного из основных направлений деятельности Совета Министров СССР предусматривалось дальнейшее укрепление социалистической законности и государственной дисциплины<sup>12</sup>. Согласно положениям ст. 3 Закона СССР от 30 ноября 1979 г. № 1159-X «О народном контроле в СССР» одной из основных задач органов народного контроля выступала борьба с нарушениями государственной дисциплины и воспитание работников государственного аппарата в духе строгого соблюдения государственной дисциплины и социалистической законности<sup>13</sup>.

Таким образом, в советской административно-правовой науке и в советском законодательстве законность и государственная дисциплина определялись в качестве самостоятельных требований, предъявляемых к деятельности органов государственного управления. При этом государственная дисциплина рассматривалась в качестве такого режима функционирования государственного аппарата, при котором должностными лицами и иными государственными служащими этого аппарата при выполнении ими своих функций и служебных обязанностей обеспечивалось безусловное и неукоснительное исполнение требований законов, иных нормативных правовых актов. Но при таком понимании государственной дисциплины не может быть решен вопрос об отграничении ее от законности, сущность которой также заключается в безусловном и неукоснительном соблюдении законов и иных нормативных правовых актов. На наш взгляд, дисциплина в административно-публичных органах должна сводиться не к самому исполнению их служащими установленных нормативных требований, а к надлежащей организации внутреннего функционирования данных органов, при наличии которой и возможно обеспечение точного и неуклонного соблюдения требований законов и иных нормативных актов в процессе их административной правоприменительной деятельности, т. е. обеспечение законности данной деятельности.

Рассмотрим далее вопрос о том, насколько актуальна в настоящее время проблема дисциплины в административно-публичных органах в связи с обеспечением законности их административной правоприменительной деятельности.

В научной литературе отмечается, что сущность дисциплины в органах исполнительной власти сводится к соблюдению федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, законов субъектов РФ, вступивших в законную силу решений судов, правил внутреннего распорядка, должностных инструкций (уставов), приказов и распоряжений руководителей органов, начальников (командиров), а также условий контракта о службе в соответствующем органе исполнительной власти<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> См.: Громыко С. С. Обеспечение законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 20.

Как показывает анализ федерального административного и административно-процессуального законодательства, в настоящее время понятие «государственная дисциплина» применительно к сфере публичного управления не используется. Вместе с тем федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы государственной и муниципальной службы, определяют правовые основы служебной дисциплины государственных и муниципальных служащих. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 56 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>15</sup> служебная дисциплина на гражданской службе определяется как обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с данным федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом. При этом в силу ч. 3 ст. 56 названного федерального закона служебный распорядок государственного органа определяется нормативным актом государственного органа, регламентирующим режим службы (работы) и время отдыха. Иными словами, служебная дисциплина на государственной гражданской службе увязывается законодателем лишь с соблюдением служебного распорядка, т. е., по сути, режима службы (работы) и отдыха государственных служащих, установленного в конкретном государственном органе. Таким образом, понятием «служебная дисциплина» применительно к государственной гражданской службе не охватывается соблюдение государственным служащим при исполнении возложенных на него по должности обязанностей требований законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих его внешневластную правоприменительную деятельность.

2020. № 2

134

Несколько иной подход к пониманию сущности служебной дисциплины заложен в законодательстве о государственной службе в правоохранительных органах. В частности, согласно ч. 1 ст. 47 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>16</sup> служебная дисциплина в органах внутренних дел определяется как соблюдение сотрудником органов внутренних дел установленных законодательством Российской Федерации, Присягой сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, контрактом, приказами и распоряжениями руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников) порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав. Из содержания приведенной нормы следует, что понятием «служебная дисциплина в органах вну-

---

<sup>15</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Там же.

тренних дел» охватывается соблюдение сотрудниками данных органов порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных им прав, установленных не только ведомственными правовыми актами системы МВД России, но и, в первую очередь, федеральными законами.

Согласно п. 2 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 ноября 1998 г. № 1396<sup>17</sup>, служебная дисциплина состоит в строгом выполнении всеми сотрудниками таможенных органов должностных обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами Федеральной таможенной службы, правилами внутреннего распорядка в таможенном органе, должностными инструкциями сотрудников, приказами начальников таможенных органов, а также условиями контракта о службе в таможенных органах. В соответствии с п. 3 названного устава служебная дисциплина основывается на соблюдении каждым сотрудником Конституции РФ и законодательства Российской Федерации, на сознательном исполнении служебного долга, а также на личной ответственности сотрудников за экономическую безопасность Российской Федерации. Как видно из приведенных норм, служебная дисциплина в таможенных органах заключается в строгом исполнении всеми их сотрудниками должностных обязанностей, которые установлены как законодательством, так и внутренними актами данных органов.

Таким образом, анализ приведенных выше положений федерального законодательства о дисциплине на государственной службе позволяет выделить характерные черты данного института и на их основе соотнести понятия «дисциплина» и «законность» применительно к административной правоприменительной деятельности.

1. Служебная дисциплина в административно-публичном органе в целом представляет собой такой внутренний режим функционирования данного органа, при котором обеспечивается строгое выполнение его служащими, в том числе должностными лицами, служебных обязанностей, возложенных на них как законами, иными нормативными правовыми актами, так и локальными правовыми актами (приказами, распоряжениями) руководителя соответствующего органа или вышестоящего руководителя. Следовательно, понятие служебной дисциплины при осуществлении административной правоприменительной деятельности является более узким по сравнению с понятием законности такой деятельности, поскольку в содержание первого включается соблюдение в ходе административного правоприменения не всех законов и иных нормативных правовых актов, а только тех из них, которые определяют служебные обязанности служащих соответствующих административно-публичных органов. При этом необходимо также иметь в виду, что понятием «законность» не охватывается соблюдение требований индивидуальных правовых актов, издаваемых (принимаемых) государственными органами, органами мест-

---

<sup>17</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ного самоуправления и их должностными лицами. В то же время строгое исполнение служащими административно-публичных органов в процессе осуществления административной правоприменительной деятельности возложенных на них законами и иными нормативными правовыми актами отдельных служебных обязанностей, в частности предусмотренных п. 1 и 4 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» обязанностей соблюдать и обеспечивать исполнение Конституции РФ, законов и иных нормативных правовых актов, соблюдать права и законные интересы граждан и организаций, позволяет обеспечивать в конечном счете и законность указанной деятельности. Таким образом, служебная дисциплина в части строгого исполнения служащими административно-публичных органов возложенных на них служебных обязанностей по соблюдению действующего законодательства, предусмотренных этим законодательством прав и законных интересов граждан и организаций выступает внутренним организационно-правовым средством обеспечения внешней законности административной правоприменительной деятельности.

2. Служебная дисциплина в административно-публичном органе как внутренний режим функционирования данного органа, обеспечивающий в итоге режим законности его внешней правоприменительной деятельности, основывается не только на строгом исполнении служащими возложенных на них служебных обязанностей, но и на их личностных качествах, таких как добросовестность, осознание служебного долга, ответственность за порученное дело. Недобросовестное, безответственное отношение должностного лица административно-публичного органа к исполнению возложенных на него служебных обязанностей может привести и к нарушению требований законности осуществляемой данным лицом административной правоприменительной деятельности, в частности к принятию им необоснованных и юридически ошибочных административных актов в отношении граждан и организаций. Таким образом, обеспечение режима законности административной правоприменительной деятельности напрямую зависит от такой составляющей служебной дисциплины, как наличие высоких личных морально-деловых качеств у служащих административно-публичных органов, осуществляющих указанную деятельность. Не случайно Конституционный Суд РФ в принятых им судебных актах, касающихся службы в органах внутренних дел, неоднократно отмечал, что служба в этих органах направлена на реализацию публичных интересов, что предопределяет право законодателя устанавливать для их сотрудников особые требования, в том числе к их личным и деловым качествам<sup>18</sup>.

3. Соблюдение служащими административно-публичных органов требований служебной дисциплины обеспечивает в конечном итоге и

---

<sup>18</sup> См., например: Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 25 января 2018 г. № 153-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».



соблюдение требований законности их административной правоприменительной деятельности. Нарушение же служащими административно-публичных органов служебной дисциплины, т. е. неисполнение или ненадлежащее исполнение ими возложенных на них служебных обязанностей может повлечь за собой и нарушение требований законности административной правоприменительной деятельности. Это происходит в тех случаях, когда дисциплинарное правонарушение заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении обязанности соблюдения применяемых ими в процессе внешневластной деятельности законов и иных нормативных правовых актов. На практике подобные нарушения служебной дисциплины и одновременно требований законности административной правоприменительной деятельности, как правило, сводятся к нерассмотрению или несвоевременному рассмотрению обращений граждан и организаций, непринятию определенных мер или решений по таким обращениям<sup>19</sup>.

С учетом изложенного представляется возможным сформулировать следующие итоговые выводы:

1. Служебная дисциплина в административно-публичном органе может быть определена как внутриорганизационный режим функционирования данного органа, при котором посредством использования различных организационно-правовых средств, а также самоорганизации и самоконтроля его служащих обеспечивается строгое выполнение ими служебных обязанностей, возложенных на них как законами, иными нормативными правовыми актами, так и локальными правовыми актами (приказами, распоряжениями) руководителя соответствующего органа или вышестоящего руководителя.

2. Принципиальные различия между режимом служебной дисциплины в административно-публичном органе и режимом законности его административной правоприменительной деятельности сводятся к следующему:

1) режим служебной дисциплины формируется и существует внутри административно-публичного органа, а режим законности – в сфере его внешней правоприменительной деятельности;

2) в рамках режима служебной дисциплины возникают и развиваются административные служебные отношения между служащими административно-публичного органа и его руководителями, а в рамках режима законности административной правоприменительной деятельности данного органа складываются административные и административно-процессуальные отношения между названными служащими и гражданами, организациями, в отношении которых осуществляется указанная деятельность;

---

<sup>19</sup> См., например: Апелляционное определение Воронежского областного суда от 28 февраля 2019 г. по делу № 33-1170 ; Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 23 апреля 2019 г. по делу № 33-641/2019 ; Апелляционное определение Московского городского суда от 16 октября 2019 г. по делу № 33-46298/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3) режим служебной дисциплины предполагает соблюдение служащими административно-публичного органа требований законов, иных нормативных правовых актов, а также локальных правовых актов административно-публичного органа, предъявляемых к их служебному поведению, а режим законности – соблюдение указанными служащими только требований законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих правила осуществления внешней административной правоприменительной деятельности;

4) при оценке соблюдения служащими административно-публичного органа служебной дисциплины учитываются как формальное исполнение ими всех возложенных на них служебных обязанностей, так и их личностное отношение к исполнению данных обязанностей, т. е. проявление таких качеств, как добросовестность, ответственность, этичность поведения, в то время как оценка законности осуществляемой ими административной правоприменительной деятельности предполагает лишь установление соответствия или несоответствия ее закону или иному нормативному правовому акту по форме и содержанию.

3. От соблюдения служащими административно-публичного органа установленных требований служебной дисциплины, прежде всего обязанности исполнять положения законов и иных нормативных правовых актов, напрямую зависит обеспечение режима законности внешней административной правоприменительной деятельности как самих служащих, так и представляемого ими органа в целом. Таким образом, служебная дисциплина в административно-публичном органе выступает организационно-правовым средством обеспечения законности административной правоприменительной деятельности данного органа.

В целях более полного и четкого нормативно-правового закрепления взаимосвязи служебной дисциплины в государственных органах, органах местного самоуправления и законности внешней правоприменительной деятельности данных органов считаем целесообразным дополнить федеральные законы о государственной и муниципальной службе нормами, определяющими перечень и существо конкретных служебных обязанностей, исполнение которых направлено на обеспечение законности указанной деятельности. К числу таких служебных обязанностей могут быть отнесены: обязанность соблюдения порядка и сроков рассмотрения обращения гражданина или организации; обязанность установления, полного и всестороннего исследования всех обстоятельств рассматриваемого в отношении гражданина или организации дела; обязанность принятия юридически и фактически обоснованного решения по рассмотренному в отношении гражданина или организации делу и уведомления их об этом решении.