

## ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Э. Л. Лещина

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Анализируются вопросы дисциплинарной ответственности должностных лиц (государственных служащих) Французской Республики в целях выявления содержания и характерных особенностей порядка применения мер дисциплинарного принуждения к лицам, совершившим дисциплинарный проступок. Рассмотрены нормативные, фактические и процессуальные основания дисциплинарной ответственности должностных лиц: понятие служебного проступка, виды и содержание дисциплинарных мер, последствия их применения, порядок производства по дисциплинарным делам, права и обязанности служащего, привлекаемого к дисциплинарной ответственности. Выявлены достоинства существующего порядка дисциплинарного производства в законодательстве Франции – близкого нам государства романо-германской правовой семьи. Обосновывается мнение о необходимости частичного использования французского законодательства для совершенствования правового положения государственных служащих РФ, привлекаемых к дисциплинарной ответственности.

**Ключевые слова:** государственная служба, государственные служащие, дисциплинарные правоотношения, дисциплинарный проступок, дисциплинарная ответственность, дисциплинарные взыскания, дисциплинарное производство, дисциплинарные процедуры, законодательство Франции.

Анализ зарубежного законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих и практики его применения позволяет выявить фундаментальные содержательные различия, уникальное и типичное, общее и особенное в нормативно-правовом регулировании дисциплинарных правоотношений, и на этой основе восполнить существующие законодательные пробелы в отечественном законодательстве, определить возможные пути повышения эффективности государственной службы РФ. В этом плане для исследователей интересен опыт Французской Республики, под влиянием законодательства которой формировалась отечественная наука административного права, а такие имеющиеся научные публикации по вопросам дисциплинарной ответственности государственных служащих Франции, особенно в части процессуальной формы производства по дисциплинарным делам.

Основы дисциплинарной ответственности государственных служащих Франции определяют: Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года, с изм. от 23 июля 2008 г.; Закон от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях государственных служащих Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, Version consolidée au 20 juin 2020; Закон от 26 января

1984 г. об уставных положениях, касающихся территориальной государственной службы Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, Version consolidée au 08 août 2019; Декрет № 84-961 от 25 октября 1984 г. о дисциплинарном производстве в отношении государственных служащих Décret n°84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat, Version consolidée au 20 juin 2020; Декрет № 89-677 от 18 сентября 1989 г. о дисциплинарной процедуре территориальных должностных лиц Décret n°89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux, Version consolidée au 20 juin 2020.

Конституция Франции в ст. 1 гарантирует равный доступ к государственной службе [1, с. 81]. Государственными служащими во Франции считаются должностные лица органов управления государства, регионов, органов местного самоуправления (коммун) и их государственных учреждений, за исключением должностных лиц парламентских ассамблей и должностных лиц судебной системы (art. 1, Loi n°84-53), а также сотрудники, нанятые по временным контрактам на должности муниципалитетов, департаментов, областей или государственных учреждений (art. 3, Loi n° 84-53).

За неисполнение своих обязанностей государственный служащий Франции может быть подвергнут дисциплинарному взысканию. Закон от 26 января 1984 г. № 84-53 в art. 89 выделяет четыре группы дисциплинарных взысканий для территориальных служащих.

Первая группа: предупреждение; выговор; временное отстранение от должности на срок до трех дней.

Вторая группа: исключение из табеля на продвижение по службе в порядке заслуг; понижение в должности на одну ступень; временное отстранение от должности на срок от четырех до пятнадцати дней.

Третья группа: понижение в должности до нижестоящего уровня или понижение в классе; временное отстранение от должности на срок от шестнадцати дней до двух лет.

Четвертая группа: увольнение на пенсию (если лицо прослужило пятнадцать лет и более); лишение полномочий (отставка).

Исключение из табеля на продвижение также может быть применено в качестве дополнительной меры к наказанию второй и третьей групп.

Предупреждение – это устные или письменные замечания, которые не заносятся в личное дело служащего. Помимо предупреждения, все взыскания объявляются постановлением.

Выговор – более строгая мера, чем предупреждение, оно заносится в личное дело служащего, но не влияет на ход его карьеры.

В случае временного отстранения от должности сотрудник освобождается от службы на срок от одного дня до двадцати четырех месяцев. В этот период сотрудник не получает никакого вознаграждения (оклад, надбавки к окладу). Период отстранения не включается в стаж службы служащего, необходимый для повышения по службе, назначения пенсии или отпуска. Временное отстранение от должности может сопровождаться отсрочкой.

Понижение в должности предполагает перевод служащего на должность более низкого уровня, чем тот, которого он достиг. Понижение может осуществляться на одну или несколько ступеней. Данная мера оказывает непосредственное влияние на ход карьеры сотрудника, обусловленное задержкой с повышением в должности.

Понижение в классе заключается в реклассификации сотрудника на более низкий

уровень. Оно возможно только при наличии вакантной должности, более низкого звания или класса.

Увольнение на пенсию исключает заинтересованное лицо из государственной службы. В этом случае служащий имеет право на пенсию, соответственно имеющейся и него выслуги лет, либо на пенсию с отсрочкой до достижения возраста выхода на пенсию.

Лишение полномочий (отставка) – это самое серьезное из наказаний, которое окончательно прекращает отношения государственной службы. Она не лишает служащего приобретенных им пенсионных прав.

Приведенный перечень дисциплинарных взысканий позволяет утверждать, что большинство из них имеет служебный характер, поскольку задерживает должностной рост либо лишает служащих возможности продолжать службу в данном государственном органе [2, с. 335].

Среди санкций первой группы только предупреждение не заносится в личное дело служащего, остальные взыскания заносятся в личное дело на три года, после чего должны быть автоматически удалены из дела, если служащий за этот период не был подвергнут никакому другому наказанию. Госслужащий, подвергшийся дисциплинарному взысканию второй или третьей группы, после истечения десяти лет с момента наложения дисциплинарного взыскания вправе обратиться в дисциплинарный орган с ходатайством об исключении из его личного дела сведений о применении дисциплинарного взыскания.

Основанием дисциплинарной ответственности государственного служащего является дисциплинарный проступок. Примечательно, что законодательство V Республики не содержит определение понятия «дисциплинарный проступок». Под ним понимают «любое нарушение, совершенное должностным лицом при исполнении им своих обязанностей или вне службы» [8]. Таким образом, дисциплинарная ответственность может наступить за любое, не влекущее уголовной ответственности нарушение, совершенное должностным лицом. Вместе с тем не наказуемы в дисциплинарном порядке недостаточная профессиональная квалификация служащего, проступки, совершенные в состоянии невменяемости или деяния, подпадающие под амнистию. Общий порядок привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности

нормативно определен Декретом от 25 октября 1984 г. № 84-961 (Décret n°84-961).

Согласно art. 19 Loi n°83-634, дисциплинарная власть принадлежит органу, наделенному полномочиями назначения на должность. Этот орган осуществляет дисциплинарные полномочия по рекомендации объединенной административной комиссии, заседающей в дисциплинарном совете (art. 82 Loi n°83-634). Срок давности привлечения к дисциплинарной ответственности составляет три года (art. 19 Loi n°83-634).

В зависимости от серьезности и обстоятельств вины должностного лица администрация может принять решение об отстранении служащего от исполнения должностных обязанностей на срок до четырех месяцев (art. 30 Loi n°83-634). За этот период времени администрация должна обратиться в дисциплинарный совет и принять решение о наказании. Должностное лицо освобождается от должности и подлежит увольнению без применения дисциплинарного взыскания, в случае вынесения судом обвинительного приговора, повлекшего за собой лишение гражданских прав, или запрет на публичную службу, или утрату французского гражданства.

Поскольку критерии привлечения к дисциплинарной ответственности не определены, закон содержит некоторые гарантии от произвольных действий администрации [3, с. 143]. Так, art. 19 Loi n°83-634 определяет, что должностное лицо, в отношении которого возбуждено дисциплинарное производство, имеет право знакомиться с материалами своего дисциплинарного дела и всеми сопутствующими документами, на помощь защитника по своему выбору. Администрация должна уведомить его об этом праве. Право служащего на ознакомление с материалами дисциплинарного дела позволяет обеспечить состязательность процедуры, «поскольку зная об обвинениях, которые против него выдвинуты, служащий может успешно подготовиться к защите» [9, с. 151].

В основе дисциплинарного производства лежат основополагающие принципы уважения прав, защиты, состязательности и мотивации неблагоприятных индивидуальных решений. В случае несоблюдения этих принципов дисциплинарное взыскание может быть отменено вследствие нарушения процессуальных норм.

Основанием для возбуждения дисципли-

нарного производства являются любые данные о нарушениях, совершенных должностным лицом. Территориальный орган, получив сведения о фактах совершения проступков, оценивает степень их неправомерности и после этого принимает решение о возбуждении дисциплинарного производства.

Законодательство Франции о государственной службе не определяет процедуру сбора доказательств, порядок собеседования с должностным лицом до назначения разбирательства и порядок документального оформления доклада администрации. На практике должностному лицу направляется заказное письмо с уведомлением о факте дисциплинарного разбирательства и вменяемом проступке, предполагаемой за это нарушение дисциплинарной мере, о его праве ознакомиться с документами и на получение помощи, о вызове на собеседование, в том числе на конкретные дату и время. После этого администрация проводит административное расследование и собирает необходимые документы. В ходе дисциплинарного разбирательства территориальный орган должен обеспечить, чтобы материалы дисциплинарного дела (досье) должностного лица были соответствующим образом оформлены [6]. Досье должно включать в себя не только все элементы, на основе которых было принято решение, но и все материалы, касающиеся служебного положения этого сотрудника, включая те, которые бы свидетельствовали в пользу этого сотрудника и которые он мог бы использовать в ходе разбирательства в отношении и его [10].

По окончании административного расследования администрация проводит собеседование с должностным лицом (состязательный этап). На собеседовании должностное лицо знакомится с собранными документами (досье). Согласно art. 4 Décret n°89-677 заинтересованное лицо должно иметь достаточный срок для ознакомления с этим делом и организации своей защиты. Далее администрация допрашивает заинтересованное лицо, знакомит его со всеми необходимыми свидетельскими показаниями и предлагает ему разъяснить факты, которые могут быть связаны с дисциплинарным проступком. Должностное лицо и защитник вправе представить свои показания, аргументы и возражения территориальному органу. По итогам собеседования территориальный орган принимает ре-

шение: 1) об отказе в привлечении должностного лица к дисциплинарной ответственности и о прекращении производства по дисциплинарному делу; 2) о наложении дисциплинарного взыскания.

В зависимости от степени строгости предполагаемого наказания, территориальный орган налагает взыскание непосредственно (санкции 1-й группы) или передает в дисциплинарный совет досье должностного лица (санкции 2-й, 3-й или 4-й групп).

Дисциплинарный совет – это объединенная административная комиссия, которой подчиняется обвиняемое должностное лицо (art. 1 Décret n°89-677). Никакие дисциплинарные санкции, кроме предупреждения или выговора, не могут быть вынесены без предварительной консультации с органом, заседающим в дисциплинарном совете, в котором представлен персонал [7]. В состав дисциплинарного совета в равном количестве входят представители государственных служащих и представители территориальных органов власти и их государственных учреждений (art. 1 Décret n°89-677). Дисциплинарный совет заседает в соответствующем территориальном центре управления гражданской службой департамента, в котором работает сотрудник.

Территориальный орган или уполномоченный руководитель направляет письменный доклад с предложениями о привлечении служащего к дисциплинарной ответственности в соответствующий дисциплинарный совет для выяснения его мнения по данному делу (art. 2 Décret n°84-961).

Должностное лицо и территориальный орган вызываются председателем дисциплинарного совета заказным письмом с уведомлением о вручении не позднее чем за пятнадцать дней до даты заседания (art. 6, 7 Décret n°89-677). Должностное лицо уведомляется о том, что оно может представлять письменные или устные показания, вызывать свидетелей, использовать помощь защитника по своему выбору (art. 6 Décret n°89-677). Территориальный орган в деле имеет такие же права, как и сотрудник (art. 7 Décret n°89-677).

Рассмотрение дела по существу осуществляется на заседании дисциплинарного совета в соответствии с art. 5 Décret n°84-961. Срок рассмотрения дисциплинарного дела дисциплинарным советом составляет один месяц с момента получения дисциплинарного доклада (art. 9 Décret n°84-961). При проведении до-

полнительного расследования этот срок составляет два месяца.

Для проведения заседания обязательно наличие кворума (наличие не менее 3/4 членов совета). Общий порядок рассмотрения дела дисциплинарным советом определен art. 5 Décret n°84-961. При рассмотрении дела по существу председатель дисциплинарного совета информирует его членов об ознакомлении должностного лица и его защитника с индивидуальным досье и всеми сопутствующими документами. Далее зачитывается доклад территориального органа, в котором излагаются факты, по которым обвиняется сотрудник, обстоятельства, при которых они произошли, и письменные возражения сотрудника (при наличии).

Дисциплинарный совет вправе заслушать каждого свидетеля отдельно (art. 5 Décret n°84-961). Сотрудник и в случае необходимости его защитник могут в любой момент разбирательства обратиться к председателю с просьбой о разрешении выступить с устными замечаниями. Перед окончанием прений сторонам предлагается представить окончательные замечания.

Далее дисциплинарный совет проводит закрытое заседание в отсутствие сторон, их адвокатов и свидетелей (art. 6 Décret n°84-961). По окончании заседания дисциплинарный совет может распорядиться о проведении дополнительного расследования, если он не считает себя достаточно информированным об обстоятельствах дела (art. 7 Décret n°84-961). По итогам рассмотрения дела дисциплинарный совет посредством голосования решает вопрос о выборе наиболее строгого дисциплинарного взыскания или об отказе от наказания (art. 8 Décret n°84-961). В том случае, если ни одно из предложений о выборе дисциплинарного взыскания, представленных дисциплинарному совету, не получило согласия большинства присутствующих членов совета, считается, что с советом были проведены консультации и он не поддержал ни одно из этих предложений, о чем его председатель информирует орган, обладающий дисциплинарными полномочиями (art. 8 Décret n°84-961). В таком случае считается, что совет признает обоснованность дисциплинарного взыскания, но не может определить его вид.

Письменное заключение дисциплинарного совета после его утверждения направляется должностному лицу и территориальному ор-

гану. Далее территориальный орган принимает обоснованное и мотивированное решение о выборе дисциплинарного взыскания, соответствующее должностному положению лица, совершившего дисциплинарный проступок, и степени его вины [10]. На должностное лицо может быть наложено только одно основное взыскание. Решение о наложении дисциплинарного взыскания вступает в силу не ранее даты уведомления должностного лица о решении.

Наложенное наказание подлежит немедленному исполнению, несмотря на обращение в апелляционный совет высшего органа государственной службы или подачу апелляции в административный суд (art. 11 Décret n°84-961). Должностное лицо, считающее себя подвергшимся неправомерному наказанию, может обратиться с просьбой о помиловании.

Должностное лицо, привлеченное к дисциплинарной ответственности, также имеет право на повторное дисциплинарное разбирательство в апелляционном дисциплинарном совете с просьбой об отмене дисциплинарного взыскания или в административном суде с просьбой об отмене решения администрации и отсрочке исполнения решения о наказании.

Споры о необоснованном привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности в соответствии с art. L211-1 Кодекса об организации судебной системы (Code de l'organisation judiciaire) рассматривают административные суды первой инстанции (в литературе их еще называют административными трибуналами), которые формируются из числа чиновников. Судья не имеет права самостоятельно возбуждать дело, но обязан принимать решения по всем требованиям, сформулированным в заявлении, и только в пределах этих требований; судья может исследовать только те вопросы, которые перед ним поставлены [4, с. 35]. Организация и процесс принятия решений административными судами Франции регламентируются Кодексом административной юстиции (Code de justice administrative).

Таким образом, дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих Французской Республики характеризуют следующие особенности.

1. Широкое понимание понятия дисциплинарного проступка.

2. Общий порядок привлечения служащих к дисциплинарной ответственности установ-

лен значительным количеством нормативных актов.

3. Значительный перечень основных и дополнительных мер дисциплинарного воздействия морального и организационного характера.

4. Нормативное закрепление принципов производства по дисциплинарным делам.

5. Обязательность разьяснения лицу, совершившему проступок, в совершении какого деяния он подозревается, его прав и обязанностей.

6. Гласность разбирательства и право на защиту на всех стадиях производства по дисциплинарному делу.

7. Наложение дисциплинарного взыскания с учетом тяжести совершенного дисциплинарного проступка, степени вины служащего в его совершении, обстоятельств, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующих результатов исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

8. Право лица, привлеченного к дисциплинарной ответственности, на помилование.

Детальное изучение законодательства Франции дало возможность прийти к выводу о том, что порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих Франции, в отличие от государственных гражданских служащих РФ, характеризуется наличием гарантий для государственного служащего, привлекаемого к ответственности. Опыт французского законодателя может быть использован в части расширения прав государственных гражданских служащих РФ, привлекаемых к дисциплинарной ответственности: обеспечение им права на защитника (представителя) и возможности присутствовать при рассмотрении их дисциплинарного дела; возможность увольнения государственных служащих за совершение дисциплинарного проступка только после обсуждения этого вопроса в органе дисциплинарной юстиции.

#### *Литература*

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

2. Маклаков, В. В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соеди-

ненные Штаты Америки, Япония: учебное пособие / В. В. Маклаков. – М.: Инфотропик Медиа, 2012. – 640 с.

3. Малахова, М. А. Особенности дисциплинарной ответственности территориальных публичных служащих во Франции / М. А. Малахова // Право и политика. – 2012. – № 10 (154). – С. 1695–1700.

4. Соловьев, А. А. Французская модель административной юстиции: монография / А. А. Соловьев. – М., 2014. – 242 с.

5. Янгол, Н. Г. Правовой статус муниципальных служащих во Франции / Н. Г. Янгол, Е. В. Болотина // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2006. – № 1 (29). – С. 141–144.

6. André, Icard. Discipline fonctionnaire : un dossier mal tenu peut-il vicier une procédure

disciplinaire? / Icard A. URL: <https://www.juritravail.com/Actualite/procedures-disciplinaires-revocations/Id/13464>, [accessed on 2020-06-20].

7. Cour administrative d'appel de Douai, 3e chambre - formation à 3 (bis), 17/11/2011, 11DA00123, Inédit au recueil.

8. La procédure disciplinaire. URL: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/la-discipline>, [accessed on 2020-06-20].

9. Le portail de la Fonction publique. URL: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/la-discipline>, [accessed on 2020-06-20].

10. Patrick, Lingibe. La sanction d'un fonctionnaire doit être proportionnelle à la faute / Lingibe P. URL: <https://www.juritravail.com/Actualite/procedures-disciplinaires-revocations/Id/307914>, [accessed on 2020-06-20].

**Лещина Эдуард Леонидович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: 149leshina74@mail.ru.

*Статья поступила в редакцию 22 июня 2020 г.*

---

DOI: 10.14529/law200419

## DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF STATE OFFICERS OF THE FRENCH REPUBLIC

**E. L. Leshchina**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation*

The article analyzes the issues of disciplinary responsibility of officials (civil servants) of the French Republic in order to identify the content and characteristics of the procedure for applying disciplinary coercion measures to persons who have committed a disciplinary offense. The normative, factual and procedural grounds for the disciplinary responsibility of officials are considered: the concept of an official misconduct, the types and content of disciplinary measures, the consequences of their application, the procedure for disciplinary proceedings, the rights and obligations of an employee who is brought to disciplinary responsibility. The advantages of the existing order of disciplinary proceedings in the legislation of France, the state of the Romano-Germanic legal family, are close to us. The article substantiates the opinion on the need for partial use of French legislation to improve the legal status of civil servants of the Russian Federation who are subject to disciplinary responsibility.

**Keywords:** *civil service, civil servants, disciplinary legal relationships, disciplinary offenses, disciplinary liability, disciplinary sanctions, disciplinary proceedings, disciplinary procedures, French law.*

## References

1. Dobrobaba M. B. *Distsiplinarnaya otvetstvennost' v sisteme gosudarstvenno-služhebnykh pravootnosheniy: dis. ... d-ra jurid. nauk* [Disciplinary responsibility in the system of public-service legal relations. Dis. D-ra (Law)]. Saratov, 2017, 463 p.
2. Maklakov V. V. *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya, Italiya, Evropeyskiy soyuz, Soyedinennyye SHtaty Ameriki, YAponiya* [Constitutions of foreign countries: great Britain, France, Germany, Italy, European Union, United States of America, Japan]. Moscow, 2012, 640 p.
3. Malakhova M. A. [Features of disciplinary responsibility of territorial public servants in France]. *Pravo i politika [Law and policy]*, 2012, no. 10 (154), pp. 1695–1700. (in. Russ.)
4. Solov'yev A. A. *Frantsuzskaya model' administrativnoy yustitsii* [French model of administrative justice]. Moscow, 2014, 242 p.
5. YAngol N. G., Bolotina E. V. [Legal status of municipal employees in France]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii [Bulletin of the Saint Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia]*, 2006, no. 1 (29), pp. 141–144. (in. Russ.)
6. André, Icard. Discipline fonctionnaire : un dossier mal tenu peut-il vicier une procédure disciplinaire? / Icard A. URL: <https://www.juritravail.com/Actualite/procedures-disciplinaires-revocations/Id/13464>, [accessed on 2020-06-20].
7. Cour administrative d'appel de Douai, 3e chambre - formation à 3 (bis), 17/11/2011, 11DA00123, Inédit au recueil.
8. La procédure disciplinaire. URL: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/la-discipline>, [accessed on 2020-06-20].
9. Le portail de la Fonction publique. URL: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/la-discipline>, [accessed on 2020-06-20].
10. Patrick, Lingibe. La sanction d'un fonctionnaire doit être proportionnelle à la faute / Lingibe P. URL: <https://www.juritravail.com/Actualite/procedures-disciplinaires-revocations/Id/307914>, [accessed on 2020-06-20].

**Eduard Leonidovich Leshchina** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of Theory of State and Law, Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: 149leshina74@mail.ru.

Received 22 June 2020.

## ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Лещина Э. Л. Дисциплинарная ответственность государственных служащих Французской Республики / Э. Л. Лещина // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 4. – С. 109–115. DOI: 10.14529/law200419.

## FOR CITATION

Leshchina E. L. Disciplinary responsibility of state officers of the French Republic. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 4, pp. 109–115. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200419.