

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

Тема: «Дисциплинарная ответственность государственных служащих»

Студент

О.В. Бушуева

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.э.н., доцент Т.А. Журавлева

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ.....	6
§ 1. Понятие и виды дисциплинарного проступка как основания дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего его влияние на эффективность и качество государственной службы.....	6
§ 2. Основания и особенности дисциплинарной ответственности гражданского служащего Российской Федерации	266
ГЛАВА 2 ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ К ГОСУДАРСТВЕННЫМ ГРАЖДАНСКИМ СЛУЖАЩИМ	355
§ 1. Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий	355
§ 2. Порядок обжалования дисциплинарных взысканий	499
ГЛАВА 3 НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ	666
§ 1. Проблемы применения мер дисциплинарной ответственности и обжалования дисциплинарных взысканий	666
§ 2. Рекомендации по совершенствованию процедуры применения мер дисциплинарной ответственности.....	788
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	877
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	933

ВВЕДЕНИЕ

На разных этапах существования государства и общества закономерно возникают те или иные проблемы в структуре управленческой деятельности, при разрешении которых имеющихся средств и методов оказывается недостаточно. Для современного периода развития Российского государства политико-правовая значимость профессионального чиновника заключается в том, что его основное призвание направлено на оперативное, качественное и своевременное исполнение доверенных ему государственных полномочий. Вопрос профессиональной ответственности государственного служащего – один из основных в дискуссиях о реформе системы государственного управления в современной России. Самосознание государственного служащего, ощущение принадлежности к конкретной социальной группе влияет на его поступки и выбор правильной модели поведения, что в итоге обеспечивает интересы общества по профессиональному оказанию публичных услуг.

В реалиях сегодняшнего времени крайне необходимо обеспечить высокую эффективность работы государственного аппарата в целом и государственных служащих в частности, для создания убедительных предпосылок стабильного системного развития Российской Федерации. Одной из действенных гарантий обеспечения такой эффективности выступает институт юридической ответственности государственных служащих, определяемый в общей теории как «необходимость лица подвергнуться мерам государственного принуждения, выражающимся в виде мер личного, имущественного и организационного характера».

Вопросы дисциплинарного проступка в различной мере затрагивались в исследованиях, посвящённых дисциплинарной ответственности в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

В качестве правового института дисциплинарная ответственность в юридической науке разработана достаточно полно, особенно вопросы касающиеся классификации видов ответственности. Полученные результаты в исследовании вопросов неисполнения государственным служащим либо ненадлежащего исполнения по его вине возложенных на него служебных обязанностей актуальности данной темы не снижают. При этом, даже при достаточно высоком уровне анализа современного законодательства, очень мало уделяется внимания исследованиям качества дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в качестве носителей государственной власти. Необходимо более детально рассмотреть роль дисциплины и правопорядка среди государственных служащих. Поскольку есть необходимость дальнейшего совершенствования института дисциплинарной ответственности государственных служащих. Для совершенствования регламентирующих дисциплинарное производство норм необходимо проведение анализа по нормативным и теоретическим основам производства в системе государственной гражданской службы.

На основании изложенного выбранная тема имеет важное теоретическое и практическое значение.

Методология исследования: Дисциплинарная ответственность государственных служащих является сложным объектом научного анализа, проведение которого без междисциплинарного комплексного подхода не представляется возможным. При проведении исследования использовались разные методы познания: институционально-функциональный; системный; исторический; обусловивший рассмотрение эволюции института дисциплинарной ответственности; сравнительно-правовой, при использовании которого проводилось исследование разных отраслей права и существующих между ними взаимосвязей. Применялись также специальные методы: в процессе исследования также использовались специальные

методы: теоретико-прогностический, формально-юридический и другие методы научного познания.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникновение которых основано на совершении дисциплинарного проступка государственным служащим и привлечение его за данный проступок к дисциплинарной ответственности.

Предметом исследования являются нормы права, которыми регламентируются связанные с дисциплинарным производством в системе государственной гражданской службы вопросы.

Цель исследования – комплексное исследование института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Задачи исследования:

- 1) проанализировать теоретические и нормативные основы дисциплинарной ответственности в системе государственной гражданской службы;
- 2) обосновать понятие дисциплинарного проступка как основания дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего его влияние на эффективность и качество государственной службы;
- 3) рассмотреть основные принципы и цели дисциплинарного производства;
- 4) выявить специфику и охарактеризовать стадии дисциплинарного производства.

ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

§ 1. Понятие и виды дисциплинарного проступка как основания дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего его влияние на эффективность и качество государственной службы

Современные политические и экономические условия диктуют и тенденции изменений в законодательстве в том числе это касается совершенствование нормативных правовых актов в области государственной гражданской службы. Надо сказать, что на сегодняшний день это вызвано тем, что нормы, заложенные Федеральным законом, принятым 27.07 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 79-ФЗ), не соответствуют реалиям государственной гражданской службы, не позволяя служащим эффективно исполнять свои должностные обязанности. Поэтому говоря о деятельности лиц, которые, согласно регламенту, замещают государственные должности, необходимо особо подчеркнуть меры ответственности служащих, не исполняющих обязанности, либо исполняющих ненадлежащим образом. Эти меры содержатся в указанном Федеральном законе № 79–ФЗ и представляют собой меры дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Исходя из анализа законодательства, можно отметить, что дисциплинарная ответственность, как правовая категория, принадлежит как

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

административному праву, так и трудовому. Поэтому здесь можно говорить о межотраслевом характере дисциплинарной ответственности. Между тем, для государственных гражданских служащих эти меры, а также в целом трудовые отношения, регулируются отдельно от большинства. То есть, если организация трудовой деятельности большинства граждан регулируется трудовым законодательством, и оно является приоритетным, то отдельные категории граждан несут трудовые обязанности согласно специальному законодательству. И это справедливо не только в отношении государственных гражданских служащих, но и, например, сотрудников правоохранительных органов, МЧС и др.

Так, в качестве примера можно отметить часть 7 статьи 11 Трудового кодекса РФ², где трудовая деятельность государственных гражданских служащих упоминается только в связи с тем, что она, в основном, подлежит регулированию федеральными законами, региональным законодательством, посвященным государственной гражданской службе. Согласно статье 73 Федерального закона № 79–ФЗ, нормы, которые содержит Трудовой кодекс РФ, могут применяться к государственным гражданским служащим только в части, неурегулированной указанным федеральным законом.

Таким образом, если какие-то вопросы не могут быть решены при помощи трудового законодательства, то применяются специальные нормы. Между тем, это свидетельствует о том, что законодательство о государственной гражданской службе, которое содержит порядок приема на службу служащих, прохождение службы, ответственность служащих, не исполняющих обязанности, либо исполняющих их ненадлежащим образом, несамодостаточное. Это следует из того, что все пробелы, существующие в законодательстве относительно службы государственных гражданских служащих, восполняются, в основном, по аналогии.

² «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 11.10.2018, с изм. от 09.12.2018) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1, (ч. 1), ст. 3.

Такое состояние законодательства о государственной гражданской службе следует из оснований, возникших исторически из трудового законодательства, например это касается дисциплинарной ответственности. Меры такой ответственности являются важнейшим правовым институтом в сфере государственной гражданской службы. Между тем, законодателем не до конца были использованы наработанные конструкции по поводу трудовых отношений, особенно это касается тех моментов, когда были внесены, без соблюдения правил юридической техники, положения, касающиеся государственной гражданской службы. Так, например, А.Ф. Черданцевым было отмечено то, что юридическая техника, а именно юридически правильное построение норм, использование конструкций, является средством придания нормам юридической последовательности, их взаимосвязи, полного регулирования общественных отношений. То есть юридическая конструкция является основой всех нормативно-правовых документов³.

Анализ законодательства о дисциплинарной ответственности позволяет выделить ряд особенностей.

Итак, статья 56 Федерального закона № 79-ФЗ, в которой говорится о сущности служебной дисциплины, о ее свойствах, предусматривает, что служебная дисциплина обязательна для соблюдения ее государственными гражданскими служащими. В рамки служебной дисциплины входит служебный распорядок и регламент, согласно занимаемой должности, о чем свидетельствуют статьи 12, 15, 23, 47 Федерального закона № 79-ФЗ). Между тем, закон не дает полного и точного определения должностного регламента, а также служебного распорядка, так же, как и не указывается на тот факт, что дисциплина – это обязательный для соблюдения установленный порядок несения государственной гражданской службы в государственном органе. Однако надо сказать, что указание на обязательность соблюдения

³ Подробно см.: Иванчин А.В. Сущность юридических конструкций (на примере уголовного и иноотраслевого правотворчества / А.В. Иванчин // Юридическая техника. – 2013. – № 7 (ч. 2). – С. 258-265.

дисциплины является тем недостатком, который относится к пробелам законодательства. А между тем, это могло бы способствовать установлению в законе условий дисциплинарной ответственности за несоблюдение служебной дисциплины, к которой относятся как в целом обязанности (статья 15 Закона №79–ФЗ), так и запретов и ограничений, в соответствии с нормами, расположенными в статьях 16 и 17 Закона № 79–ФЗ, что определяется как дисциплинарный проступок (определение которого до сих пор не утверждено законодательно).

Так, в ч. 1 ст. 57 Закона о гражданской службе под дисциплинарным проступком понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

В п.1 ст. 28.2 Федерального закона от 27 мая 1998 г. №76–ФЗ «О статусе военнослужащих» дисциплинарный проступок определен как «противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовную или административную ответственность».

Некоторые нормативные правовые акты, не обращаясь к понятию дисциплинарного проступка, содержат перечисление взысканий или признаки проступка – Закон «О статусе судей в РФ»⁴ и Закон «О службе в таможенных органах»⁵.

Д.Р. Мазитова понимает под должностным проступком противоправное виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим возложенных на него обязанностей, не влекущее уголовной ответственности⁶.

⁴ Закон РФ от 26.06.1992 № 3132–1 (ред. от 12.11.2018) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // «Российская юстиция», № 11, 1995.

⁵ Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 28.07.1997, № 30, ст. 3586.

⁶ Мазитова Д.Р. Вопрос правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных и гражданских служащих / Д.Р. Мазитова, Л.А. Исаева // Аллея науки. – 2018. – № 1 (17). – С. 1–4.

О.А. Чурекова считает, что дисциплинарный проступок связан с причинением ущерба гражданам и юридическим лицам, однако конкретное определение автор в своей работе не приводит⁷. Позволим себе не согласиться с исследователем, поскольку проступок не всегда связан с причинением ущерба, поскольку может выражаться в нарушении трудовой дисциплины.

И.Г. Федотовой дисциплинарный проступок определен так – это нарушение дисциплины, которое состоит в противоправном виновном превышении прав, в неисполнении либо в ненадлежащем исполнении работником обязанностей, возложенных на него, которое влечет дисциплинарную ответственность⁸. Таким образом, уголовная и административная ответственность автором вовсе не упоминаются, однако обращается внимание на виновное действие (бездействие).

А.С. Телегин, обращаясь к вопросу определения дисциплинарного проступка, дает несколько его признаков⁹:

- неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим возложенных должностных обязанностей;
- неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим обязанностей, ограничений и запретов, установленных законодательством;
- дисциплинарные проступки, имеющие коррупционный характер.

Безусловно, данные признаки довольно значимы в решении вопроса однозначности толкования дисциплинарного проступка. Тем не менее, необходимо уделять внимание и предлагаемой различными авторами классификации дисциплинарных проступков. Так, Ю.Б. Носова предлагает разделять проступки на незначительные, значительные и серьезные¹⁰, а

⁷ Чурекова О.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих в Российской Федерации / О.А. Чурекова // Эпомен. – 2018. – № 14. – С. 110–116.

⁸ Федотова И.Г. The Anglo-american legal concepts and legal terminology / И.Г. Федотова, Н.В. Сторосельская. – Part 1. – М.: МГИМО МИД РОССИИ, 2015. – 339

⁹ Телегин А.С. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих / А.С. Телегин. – М.: ООО «Издательство «Статут», 2015. – С. 101–110.

¹⁰ Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Б. Носова. – Воронеж, 2008. – С. 13.

М.Б. Добробаба – незначительные значительные и грубые¹¹. Отталкиваясь от того, что в законодательстве (и литературе) необходимо единое определение дисциплинарного проступка государственного гражданского служащего, следует закрепить и классификацию, исходя из которой установить соответствующие дисциплинарные взыскания.

Рассматривая вопрос привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих, обратимся к мнению по этому поводу ученых.

В.М Грибовский указывал на то, что при совершении чиновниками коррупционных правонарушений в России дисциплинарные меры по ответственности виновных были достаточно разнообразны и бескомпромиссны. Такими мерами были: перемещение на более низкую должность, вычеты из жалования, снятие со службы без объяснения причин (при невозможности доказать фактами виновность подозреваемого служащего), при этом привлеченные к ответственности лица не имели возможности обжаловать применение данных мер.

Надо сказать, что согласно мнению А.А. Гришкова, государственные гражданские служащие могут быть подвергнуты дисциплинарному наказанию не только за проступки, совершенные на службе. Поскольку личность служащего воспринимается неотрывно от его деятельности, чаще всего, то дисциплинарные проступки могут быть им совершены и вне исполнения прямых его обязанностей. В этом смысле А.В. Пятаков указывал на то, что дисциплинарными следует считать и такие проступки, которые, хотя и не являются прямым нарушением дисциплины на служебном месте, но и по содержанию несовместимые с идеологией должности государственного гражданского служащего¹². Поэтому здесь следует отметить, что в рамках Трудового кодекса РФ содержится положение, свидетельствующее о возможности применения к работнику мер

¹¹ Добробаба М.Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов / М.Б. Добробаба // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 48–50.

¹² Подробнее см.: Абрамов И.А. К вопросу правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих / И.А. Абрамов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2015. – № 2. – С. 145-147.

дисциплинарной ответственности в виде увольнения и в том случае, если сотрудник не совершил непосредственного дисциплинарный проступок. К таким действиям сотрудника относятся основания применения мер ответственности, указанные в пунктах 5, 6, 7.71, 8–10 статьи 81, пункте 1 статьи 336, статьи 348.11 ТК РФ. То есть, совершение аморального проступка законодатель отнес к основаниям, по которым лицо, осуществляющее воспитание детей, может быть уволено. По нашему мнению, такой дифференцированный подход оправдан, поскольку, например, в данном случае, совершение лицом подобного поступка совершенно несовместимо с его прямыми обязанностями.

Пункт 7 или пункт 8 части 1 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации истолкован в постановлении Пленума ВС Российской Федерации № 2 от 17.03. 2004 года¹³ (пункт 47) следующим образом: Если действия виновного работника, которые влекут за собой утрату доверия к нему, были совершены им в ходе выполнения своих должностных обязанностей, то в этом случае он может быть уволен со своей работы (согласно пункту 7 или пункту 8 части 1 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации) при условии соблюдения установленного статьей 193 ТК РФ порядка применения к этому работнику дисциплинарных взысканий. Тем не менее, в том случае, если его виновные действия были совершены им не в силу исполнения своих служебных обязанностей, то тогда трудовой договор тоже может с этим работником быть расторгнут по пункту 7 или 8 части 1 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации, однако не позднее 1-го года с того дня, как работодателем будет обнаружен дисциплинарный проступок (часть 5 статьи 81 Трудового кодекса).

Тем не менее, возможность такого подхода, при котором работник может оказаться уволенным по личной инициативе представителя

¹³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 (ред. от 24.11.2015) «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 3, март, 2007.

нанимателя и, не совершая при этом дисциплинарный проступок, более всего отнесен к исключению из общего порядка его увольнения с работы по личной инициативе представителя нанимателя, нежели к общепринятому правилу¹⁴.

2. Перечень дисциплинарных взысканий дается в ст. 57 Федерального закона № 79-ФЗ. За совершение государственным служащим ДП, иными словами, за неисполнение либо недолжное исполнение данным работником своих должностных обязанностей, руководитель государственного органа может применить: выговор государственному служащему, замечание государственному служащему, предупреждение государственному служащему о неполном служебном соответствии. Кроме того, руководитель государственного органа может применить такое дисциплинарное взыскание, как увольнение данного работника по таким основаниям, которые были предусмотрены в части 1 статьи 37 ФЗ - № 79.

Увольнение работника с гражданской службы, согласно федеральному закону № 79-ФЗ, может последовать лишь за нижеперечисленные, дисциплинарные проступки:

- однократное грубое нарушение работником своих служебных обязанностей, точнее говоря, прогул (подпункт «а» пункт 3 части 1 статьи 37 ФЗ - № 79);
- многократное неисполнение работником государственной службы без уважительных причин своих служебных обязанностей, если у него есть дисциплинарное взыскание (пункт 2 части 1 статьи 37 ФЗ - № 79);
- появление на работе государственного служащего в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения (подпункт «б» пункт 3 части 1 статьи 37 ФЗ - № 79);

¹⁴ Serge L. Providing Technical assistance on corruption control / L. Serge // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2012. – № 1 (11).

– совершение государственным гражданским служащим умышленного уничтожения, хищения, растраты, и так далее, чужого имущества (подпункт «г» пункт 3 части 1 статьи 37 ФЗ - № 79);

– разглашение государственным гражданским служащим информации, являющейся государственной либо прочей тайны (подпункт «в» пункт 3 части 1 статьи 37 ФЗ - № 79);

– однократное грубое нарушение служебных обязанностей руководителем органа государственной власти, которое привлекло к нарушению действующего законодательства РФ, либо к причинению вреда данному органу государственной власти (пункт 6 часть 1 статьи 37 ФЗ - № 79);

– принятие руководителем органа государственной власти необоснованного решения, которое привело, к примеру, к нарушению сохранности государственного имущества (пункт 5 часть 1 статьи 37 ФЗ - № 79).

Исчерпывающим является перечень дисциплинарных проступков, названных в ФЗ № 79, которые могут предусматривать увольнение (как дисциплинарное взыскание).

Представляется, что такое изложение статьи 57 Федерального закона № 79–ФЗ не совсем верное, так как к дисциплинарному проступку, за которым следует увольнение из государственного органа, не может быть отнесен любой проступок, который совершил государственный гражданский служащий. Также некорректность положений указанной статьи не соответствует тем условиям, которые определены для возможности нанимателя расторгнуть контракт. Например, в статье 37 прямо указывается, что это может следовать как из неоднократности неисполнения должностных обязанностей, так и из однократности, но грубого нарушения обязанностей. При этом статья 57 не содержит в качестве оснований увольнения

однократное грубое нарушение обязанностей (кроме некоторых положений), что является, однозначно, правовым пробелом.

Таким образом, создаются предпосылки для неправильного применения правовых норм, заложенных законодателем в статьях Федерального закона № 79–ФЗ относительно дисциплинарной ответственности, то есть создается правовая неопределенность в применении норм федерального закона. Поэтому в статье 57 обязательно должно содержаться указание на перечень обстоятельств, которые могут повлечь однозначное увольнение государственного гражданского служащего, а также само увольнение, как меры дисциплинарной ответственности.

3. В действующем российском законодательстве такое понятие, как «утрата доверия», отсутствует. Между тем, в Федеральном законе № 79–ФЗ существует статья 59.2, в которой раскрываются основания увольнения государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия. Надо сказать, что здесь перечислены основания, влекущие применение мер дисциплинарной ответственности, а между тем в статье 57, посвященной именно основаниям применения таких мер, увольнение в связи с утратой доверия отсутствует. Тем не менее, утрата доверия, по нашему мнению, этот как раз тот случай, когда служащий должен быть подвергнут увольнению, поскольку под утратой доверия можно понимать, согласно статье 59.2, отношения, возникающие в случае, если государственный гражданский служащий не предпринял мер к урегулированию конфликта, не предоставил информацию о доходах, занимается предпринимательской деятельностью или принимает участие в предприятии на платной основе (то есть получает заработную плату), принимает участие в органах иностранной юрисдикции, открывает счета за рубежом, в том числе если это делают его родственники.

4. Безусловно, в данном случае возникает вопрос, вызвано ли законодательной необходимостью размещение норм касательно взысканий, которые могут применяться за несоблюдение служащими запретов и

ограничений, связанных непосредственно с их службой, в различных статьях Закона № 79–ФЗ. По нашему мнению, все вопросы, которые касаются дисциплинарного поведения и проступков, связанных с государственной гражданской службой, в том числе это относится и к коррупционным правонарушениям, должны располагаться в рамках одной или двух статей, а именно положения статей 59.1–59.3 Закона необходимо переместить в статью 37. Это связано с необходимостью указания проступка как основания расторжения служебного контракта в том случае, если служащий допустит должностные нарушения, без уважительной причины, многократно, в том числе если служащий уже имеет дисциплинарное взыскание, либо однократно грубо нарушил правила, предусмотренные должностными регламентами. Однократные дисциплинарные проступки также должны быть определены в качестве оснований, которые могут привести к увольнению государственного гражданского служащего, кроме того, эти проступки должны приравниваться, в таком случае, к грубым однократным нарушениям, допущенным служащим в рамках исполнения должностных обязанностей.

Именно поэтому следует учитывать, что увольнение, как наказание за дисциплинарный проступок, является самой строгой мерой, поэтому надо учитывать характер однократного проступка для того, чтобы применить это наказание, изучить все обстоятельства совершения проступка, а также прежние заслуги служащего на государственной службе.

5. Служащие могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности и за проступки в сфере коррупции. Между тем коррупционные проступки не являются, согласно законодательству, дисциплинарными и их совершение не влечет напрямую дисциплинарного наказания, тем более, перечень этих проступков не включен в общие условия увольнения. Таким образом, проступки, которые являются основаниями для утраты доверия, не включены в основания для увольнения, которые, в свою

очередь, не включены в общие основания применения дисциплинарного наказания¹⁵. Однако, принадлежность этих групп проступков к главе Федерального закона № 79–ФЗ, содержащей положения о служебной дисциплине, а также поощрении и награждении государственных гражданских служащих, позволяет сделать вывод о том, что все эти проступки, тем не менее, являются дисциплинарными. Нахождение норм, имеющих одинаковую природу, в разных статьях, причем непересекающихся, нарушает возможность правильного их толкования, и, как следствие, применения.

6. Рассматривая нормы статей 59.1 и 59.2 указанного закона, надо отметить, что в них указывается, что при наложении взысканий используются общий порядок взысканий, а именно необходимо учитывать все обстоятельства, которые сопровождали проступок, причины проступка, а также подлежат рассмотрению вопросы о том, предпринимал ли служащий какие-либо меры по устранению последствий проступка и т.д. Кроме того, представитель нанимателя вправе выбрать то наказание, которое, по его мнению, более всего соответствует совершенному проступку, степени вины служащего. То есть прямого указание на то, какое именно наказание следует за определенным проступком, в законе нет.

Однако в законе нет также и согласованности в формулировке описания взысканий. Так, например, «влечет увольнение» (статья 20.1) и «подлежит увольнению» (статья 59.2) – это два различных понятия, последний из которых воспринимается совершенно неоднозначно, а первый – с вариациями. Поэтому необходимо установить единый порядок применения терминов в законодательстве, например, указать, что государственный гражданский служащий «может быть уволен».

При этом надо сказать, что общий порядок применения взысканий (статья 57) не является единственным вариантом, так как, в случае наличия к

¹⁵ Simon G. The UK experience in combating corruption / G. Simon // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2010. – №1 (5). – С. 131–136.

этому обстоятельству, а также степени вины служащего и других условий, к служащему может быть применен порядок, установленный в нормах о коррупционных проступках (статья 59.3 Федерального закона № 79–ФЗ).

Соглашаясь с Ю.Н. Стариловым надо отметить, что ответственность служащего должна быть установлена за то, какие решения он принимает, а также за их последствия, за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, согласно должностной инструкции и положений, предусмотренных регламентами, федеральным законодательством. При этом ответственность может быть не только дисциплинарной, но и других видов (уголовная, административная и др.)¹⁶. Как уже было отмечено, применение дисциплинарных взысканий представляет определенные трудности, тем более что нормы совершенно разобщены в пределах одного нормативно–правового акта. Поэтому, по аналогии, следует установить однозначно толкуемые и унифицированные нормы, позволяющие применять меры ответственности к служащему, совершившему проступок, связанный с государственной гражданской службой.

Нам представляется, что данный порядок является оптимальным, учитывая текущее состояние норм, в области дисциплинарной ответственности.

7. В процессе привлечения к дисциплинарной ответственности наиболее важным обстоятельством является, собственно, совершение самого дисциплинарного проступка, поэтому, если проверяются случаи нарушения дисциплины государственным гражданским служащим, то должны быть рассмотрены все случаи нарушения, в том числе и по письменным заявлениям работодателя а также самого служащего. Также должна быть дана объективная оценка обстоятельствам, что является необходимым условием для применения впоследствии, если будет необходимость,

¹⁶ Государственная служба и служебное право: Учебное пособие / Старилов Ю. Н. - М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. - 240 с.

дисциплинарного взыскания, которое должно быть соразмерным совершенному проступку.

8. Статьей 59.1 и статьей 59.2 ФЗ-№ 79 вводятся следующие понятия:

1) за несоблюдение гражданскими служащими требований об урегулировании либо о предотвращении конфликта интересов, 2) за непринятие гражданскими служащими мер по урегулированию либо предотвращению конфликта интересов. Причем не поясняется, чем различаются такие правовые понятия, которые, как мы считаем, должны быть унифицированы.

Статья 59.1 Закона № 79–ФЗ называет меры взысканий, которым может быть подвергнут государственный гражданский служащий. К таким взысканиям относятся названные в статье 57 Закона меры: замечание, выговор и предупреждение о неполном служебного соответствии. Напомним, что данные меры принимаются в случае, если служащий не выполнил требования относительно урегулирования конфликта, либо допустил его возникновение и развитие, а также не исполнил обязанности по противодействию коррупции. При этом статья 59.2 Закона конкретизирует и гласит, что за неурегулирование конфликтов, в которых служащий является стороной, данное лицо может утратить доверие в качестве меры взыскания.

Анализируя нормы об обязанности служащего урегулировать конфликт, надо отметить, что в законе, а именно в статье 59.2 Закона № 79–ФЗ, не усматривается, в чем отличие положения служащего, который является стороной конфликта, и того, который в конфликте не участвует. Поэтому представляется, что необходимо внести ясность в статью 59.2, указав, что если служащий не является стороной конфликта, то он не может нести ответственность за урегулирование этого конфликта, тем более что он может о нем и не знать. То есть служащий, не участвующий в конфликте, не несет дисциплинарную ответственность. Между тем, может показаться, что служащий обязан доложить о том, что существует некий конфликт, однако

представляется, что об этом должны сообщать только участвующие в конфликте стороны. Именно поэтому стоит констатировать тот факт, что разобщенность и неясность норм не позволяет в полной мере управлять мерами дисциплинарной ответственности служащих.

На современном этапе государственная гражданская служба особо нуждается в совершенствовании сферы дисциплинарной ответственности, при этом нормы должны быть не только собраны воедино в одной статье, но и доработаны, в том числе и с точки зрения юридической техники.

Таким образом, указанные направления по совершенствованию законодательства, посвященного дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, могут обеспечить, во-первых, неотвратимость наказания за совершение дисциплинарного проступка, а во-вторых, соблюдение общих принципов ответственности за совершение проступков на государственной гражданской службе обусловленных содержанием ряда статьей Конституции Российской Федерации¹⁷ (законность, вина, гуманизм, соразмерность, справедливость, равенство).

При этом, о юридическом составе дисциплинарного поступка законодательством по государственно-служебным отношениям на сегодняшний день никак не упоминается. Теория права содержит следующее мнение по этому поводу: «состав правонарушения – научная абстракция, необходимая и достаточная для привлечения к юридической ответственности»¹⁸. Состав проступка в административном праве рассматривается с точки зрения системы предусмотренных законодательством компонентов, которые деяние характеризуют в качестве

¹⁷ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

¹⁸ Подробнее см.: Варапаев В.О. Теоретические аспекты определения состава правонарушения / В.О. Варапаев, Т.А. Рубанцова // Актуальные проблемы права: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2016 г.). – М.: Буки-Веди, 2016. – С. 1-3.

совершенного определенным лицом дисциплинарного проступка (ДП)¹⁹. По нашему мнению, действия (бездействия), вина тех или иных лиц в неполной мере были исследованы в общей правовой теории. Почти все проводимые в советское время исследования ученых в части объекта дисциплинарного проступка работника (работников) гражданской службы были сопряжены с таким термином, как государственная дисциплина. Тем не менее, в ФЗ - № 79 это понятие не используется. Это обуславливается тем, что оно было заменено на такой термин, как служебная дисциплина.

Есть такая точка зрения, согласно которой определенные обязанности лица (иначе говоря, неисполнение либо недолжное исполнение своих обязанностей) или определенные правомочия лица (иначе говоря, превышение либо не выполнение своих полномочий) являются объектом, на который посягает какой-либо конкретный дисциплинарный проступок²⁰.

По нашему мнению, такая точка зрения была обоснована в неполной мере, поскольку непосредственным объектом ДП работников могут быть некоторые составляющие следующих отношений: во-первых, это права и обязанности работников государственной гражданской службы, во-вторых, это нарушение работниками должностного регламента, в-третьих, это интересы представителя нанимателя органа государственной власти, и так далее. Об этом говорил и выдающийся ученый Козбаненко Виктор Анатольевич. Ученый говорил о том, что объект ДП государственного служащего - это интересы государственной гражданской службы в том или ином органе государственной власти, иначе говоря, четкое соблюдение, а также исполнение работниками государственной службы требований законодательных актов, прочих НПА, служебного контракта, заключенного между сторонами, а также установленного должностного регламента²¹.

¹⁹ Косотурова О.А. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих как вид юридической ответственности / О.А. Косотурова // Аллея науки. – 2018. – № 5 (21). – Т. 2. – С. 357-360.

²⁰ Адриановская И.И. Преемственность в трудовом праве: Монография / И.И. Адриановская. – 2-е изд., перераб. и доп. – Южно-Сахалинск: СахГУ, 2010. – 264 с.

²¹ Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н.И. Воробьев [и др.] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

Что касается объективной стороны ДП, то этой стороной является противоправное деяние работника гражданской службы, которое посягает на установленную служебную дисциплину. Длительное время дискуссионным является следующий вопрос: можно ли дисциплинарный проступок работника гражданской службы назвать противоправным, так как такое понятие, как противоправность достаточно обоснованно употреблялось в случае посягательства работников на положения действующих законодательных актов. Тем не менее, такое понятие, как служебная дисциплина, чаще всего, сопряжено с выполнением государственными служащими локальных актов служебного распорядка, установленных в конкретном государственном органе. В этом случае, прежде всего, говорится о нарушении государственными служащими служебной дисциплины, которая предусмотрена в конкретном государственном органе, о невыполнении государственными служащими своих должностных обязанностей, которые непосредственно установлены в действующем федеральном законодательстве Российской Федерации.

Таким образом, дисциплинарный проступок, по нашему мнению, представляет собой противоправное деяние (действие либо бездействие) государственного гражданского служащего. Как и в любом деянии, здесь можно выделить объективную сторону, которая заключается в следующем перечне:

- неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей;
- противоправность неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей;
- причинная связь между действиями (бездействием) служащего и причиненным вредом;
- причинение вреда общественным отношениям в рамках несения государственной службы.

Также нужно включить в данный перечень и неправомерность исполняемых поручений работником. Это соотносится с тем, что, во–первых, служащий не имеет права исполнять такие поручения в связи с их неправомерностью. Во–вторых, в случае получения от вышестоящего руководства государственного органа поручения, которое, как кажется конкретному работнику, неправомерно, ему нужно будет обосновать неправомерность такого поручения руководства государственного органа (в письменном виде), ссылаясь на соответствующие законодательные нормы. Если руководитель государственного органа власти такое поручение подтвердит в письменном виде, то работнику в данном случае нужно будет отказаться от исполнения этого поручения. Если неправомерное поручение руководителя работником будет исполнено, то в этом случае они оба будут нести соответствующую юридическую ответственность, согласно действующему законодательству Российской Федерации.

Тем не менее, согласно действующему законодательству работник государственной гражданской службы находится в двояком положении, а именно: неисполнение работником государственной гражданской службы поручения руководства органа государственной власти – это ДП, и исполнение ненадлежащего поручения руководства органа государственной власти – это тоже основание дисциплинарной ответственности. В данной ситуации целесообразным было бы, по нашему мнению, установить ответственность служащего в том случае, если он не оповестил руководителя государственного органа о том, что поручение является противоправным, либо при его исполнении могут возникнуть противоправные юридические последствия²².

В связи с этим актуальным является вопрос субъективной стороны дисциплинарного деяния, который состоит в отношении служащего к

²² Кузьмина С.В. Основания применения мер дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим / С.В. Кузьмина // Гуманитарные научные исследования. – 2015. – № 1. – Ч. 1

совершаемому проступку, то есть имеет большое значение вина государственного гражданского служащего.

Очень длительное время дискуссионным был вопрос, который касался целесообразности включения, указанного выше признака в такой термин, как ДП работника государственной службы²³.

ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» признак вины работника государственной службы включил в такое понятие, как дисциплинарный проступок.

Итак, вина в российском административном законодательстве характеризуется с точки зрения неотъемлемого элемента субъективной стороны абсолютно всех ДП работников государственной службы. Меры воздействия могут быть применены к работникам государственной службы и в случае неосторожного, и в случае умышленного поведения служащих. Этот учет является обязательным в процессе выбора того или иного дисциплинарного взыскания.

Все дисциплинарные проступки работников государственной гражданской службы, исходя из формы вины, подразделяются следующим образом: во-первых, неосторожные дисциплинарные проступки (то есть, дисциплинарные проступки служащих, ставшие результатом небрежности либо самонадеянности), во-вторых, умышленные дисциплинарные проступки (то есть, дисциплинарные проступки, совершенные государственным гражданским служащим, как с прямым, так и с косвенным умыслом). Если работник понимает, что его поведение является противоправным, если он допускает возможность наступления каких-то негативных последствий, и так далее, то в этом случае его поведение считается умышленным. Если работник не допускает возможность наступления каких-то негативных

²³ Алексеева В.В. Основания дисциплинарной ответственности / В.В. Алексеева, А.П. Иванова, Р.И. Тимофеева // COLLOQUIUM-JOURNAL. – 2017. – № 4 (15). – С. 23-24.

последствий, тем не менее, он может, а также обязан их предвидеть, то тогда в этом случае его поведение считается умышленным²⁴

Целесообразно назвать наиболее тяжелые ДП работников: во-первых, это прогул государственного гражданского служащего (то есть, длительное (свыше 4 ч.) отсутствие государственного гражданского служащего на своем рабочем месте); во-вторых, это многократное неисполнение работником своих служебных обязанностей; в-третьих, это нарушение работником требований охраны труда, в том случае, если такое нарушение работника государственной гражданской службы привело к каким-либо тяжким последствиям; в-четвертых, это предоставление работником своему работодателю в ходе заключения сторонами служебного контракта фальшивой документации либо заведомо недостоверной информации, и так далее.

Итак, субъективной стороной ДП работников государственной гражданской службы является также проверка представителем нанимателя (руководителем государственного органа) уважительности причины нарушения конкретным работником государственной гражданской службы служебной дисциплины.

Цель, а также мотив неисполнения либо недолжного исполнения работниками своих служебных обязанностей тоже характеризуют субъективную сторону ДП. Благодаря этому работодатель может выявить отношение провинившегося государственного гражданского служащего к допущенному нарушению.

Итак, для того чтобы в отношении работников наступила дисциплинарная ответственность нужно обязательное наличие абсолютно всех составляющих ДП. Это понятие нуждается в некоторой корректировке. В силу этого будет целесообразным, чтобы данное понятие определялось, исходя из проведенного анализа, в Федеральном законе «О государственной

²⁴ Яхина М.Р. Специальная дисциплинарная ответственность: проблемы современного правового регулирования / М.Р. Яхина // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2015. – № 2. – С. 92-102.

гражданской службе в РФ», в п.1 ст. 57, в следующей редакции: «За совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, требований к служебному поведению, ограничений и запретов, как во время службы, так и вне ее, представитель нанимателя имеет право применить ... дисциплинарные взыскания».

§ 2. Основания и особенности дисциплинарной ответственности гражданского служащего Российской Федерации

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает пределы юридической ответственности государственного гражданского служащего. Необходимо сказать, что ответственность служащего может быть не только дисциплинарной, безусловно, поэтому рассматривая в настоящем исследовании юридические пределы, об остальных видах ответственности также стоит сказать, хотя бы потому, что, например, как будет отмечено далее, порядок привлечения в некоторых случаях практически идентичен привлечению к дисциплинарной ответственности.

Итак, ответственность гражданского служащего регулируется не только указанным Федеральным законом, но и другими, которыми регламентируется их деятельность в качестве государственных и муниципальных служащих, то есть лиц, исполняющих публичные обязанности. Такими актами на сегодняшний день являются нормы Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²⁵, Кодекса Российской Федерации об

²⁵ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2010, № 31, ст. 4179.

административных правонарушениях²⁶ и Уголовного кодекса Российской Федерации²⁷.

Применение мер ответственности к государственным гражданским служащим требует, прежде всего, обусловленность законодательством. Так, привлечение к уголовной ответственности государственных гражданских служащих требует соответствия порядка уголовному законодательству. Привлечение же к административной ответственности, либо назначение наказания согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ» является проблемой, поскольку административная и дисциплинарная ответственность имеют схожую природу оснований.

Рассматривая основания ответственности государственного гражданского служащего, надо сказать, что они имеют производный характер от тех правовых отношений, которые складываются по поводу осуществления служащими своих полномочий и функций в рамках исполнения трудовых обязанностей. В связи с этим в юридической науке сложилось несколько мнений относительно того, какие именно правоотношения преобладают на государственной гражданской службе – публично–правовые или частноправовые. Так, например, необходимо отметить точку зрения В.А. Юсупова, Д.Н. Бахраха и других исследователей, согласно которой правоотношения, которые складываются внутри органа власти, то есть внутриорганизационные, связанные с поступлением на службу, прохождением аттестации, увольнением и т.д., должны регулироваться трудовым правом, а те отношения, которые возникают в сфере публичности государственного гражданского служащего (запреты и ограничения, содержание деятельности в качестве государственного

²⁶ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

²⁷ «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // «Собрание законодательства РФ», 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

гражданского служащего), регулируются административным и конституционным правом²⁸.

На сегодняшний день ситуация складывается таким образом, что законодательство о гражданской службе РФ указывает на то, что в части, не урегулированной этим законодательством, отношения, возникающие в связи с осуществлением государственной гражданской службы, могут быть урегулированы трудовым законодательством. То есть, к служащим применяется, как и в любом другом случае, комплекс норм, используемый для всех остальных лиц. Правовые позиции Конституционного Суда РФ, а также решения, вынесенные федеральными судами, указывают на то, что к деятельности государственного гражданского служащего должны, в общих случаях, применяться классические нормы трудового права²⁹. Здесь речь идет о том, что гражданские служащие подчиняются общим нормам права относительно обязанностей, прав, как работников организации, а также в рамках применения поощрений и ответственности, что не связывается, в данном случае, с государственно–служебными отношениями³⁰.

Таким образом, тот факт, что правоотношения регулируются трудовым правом, обуславливает применение к государственным гражданским служащим мер как дисциплинарной, так и административной и уголовной ответственности. Однако, с другой стороны, характер деятельности государственного гражданского служащего определяет особенности указанных институтов ответственности, которые могут рассматриваться с точки зрения так называемой служебной ответственности³¹. Надо сказать, что

²⁸ Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для юрид. вузов и фак. М., 2003. С. 23; Чиканова Л.А. Государственные служащие: Комментарии. Разъяснения. Рекомендации. М., 1998. С. 12; Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985. С. 44 и др.

²⁹ Постановления Конституционного Суда РФ от 22.11.2011 № 25-П, 06.12.2012 № 31-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 61; СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7571; Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2008 года: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 05.12.2008 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 2.

³⁰ Кандрина Н.А. Управление государственной гражданской службой Российской Федерации: административно-правовое исследование: Дисс. ... кандидата юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 112.

³¹ Кандрина Н.А. Дисциплинарная и административная ответственность государственных гражданских служащих: проблемы определения правовой природы // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 145.

данный вид ответственности, справедливо, по нашему мнению, выделяемый в отдельный вид ответственности государственного гражданского служащего, обусловлен процессом формирования в настоящий момент отрасли служебного права³².

Как было рассмотрено ранее, основанием дисциплинарной ответственности является совершение государственным гражданским служащим дисциплинарного проступка, который выражается в ненадлежащем исполнении, либо в неисполнении служебных обязанностей. Этот вопрос, к сожалению, недостаточно разработан в науке и нуждается в дополнительных исследованиях. На сегодняшний день можно отметить ряд работ, имеющих более или менее определенную позицию относительно служебной ответственности.

Так, рассматривая служебно–деликтную ответственность государственных гражданских служащих, И.В. Черепанова подразумевает систему норм, имеющая одну природу с нормами, которые регулируют уголовную и дисциплинарную ответственность³³. Другой ученый придерживается иной классификации, относя к служебным деликтам, кроме дисциплинарных проступков, также и административные правонарушения, и этические нарушения³⁴.

Отдельно необходимо отметить позицию М.Б. Добробабы, которая вводит в данном случае новый термин служебно–дисциплинарной ответственности, сужая природу ответственности, которая возникает в рамках служебной деятельности государственного гражданского служащего. В соответствии с мнением указанного автора, основаниями служебно–дисциплинарной ответственности становятся те нарушения, которые были

³² Старилов Ю.Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России: была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права // Административное право и процесс. 2014. № 7.

³³ Черепанова И.В. Служебно-деликтное право: история и современность // Вестник Омского университета. 2005. № 2 (3). С. 87 - 91.

³⁴ Кизилев В.В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России. Саратов, 2012. С. 77.

совершены непосредственно в рамках исполнения служебных обязанностей³⁵.

Таким образом, отмечая справедливость позиции М.Б. Добробабы, необходимо еще раз подчеркнуть, что основанием ответственности государственного гражданского служащего является не только неисполнение либо ненадлежащее исполнение им служебных обязанностей, но и с нарушением запретов и ограничений, которые возникают в связи с исполнением служебных обязанностей служащего, а также по причине несоблюдения требований об урегулировании или предотвращении конфликта интересов, и неисполнением тех обязанностей, которые установлены антикоррупционным законодательством.

Данный подход подразумевает, что основаниями для применения мер дисциплинарной, или точнее, служебно–дисциплинарной ответственности, служат дисциплинарный проступок, правонарушение административного характера и коррупционное нарушение.

Рассматривая основания для привлечения к дисциплинарной и административной ответственности государственного гражданского служащего в рамках одной темы, необходимо сказать, что изучение данных оснований обусловлено их правовой природой. Так, в статье 57 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», как и в КоАП РФ, указывается на неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей. То есть, для применения мер дисциплинарной ответственности, так же, как и для применения мер административной ответственности, достаточно совершения дисциплинарного проступка. В этом случае нам приходится констатировать, что действительно имеет место быть служебная ответственность, которая определяется наличием дисциплинарной и административной ответственности. Иначе говоря, тот факт, что одно и то же основание относится к двум различным видам ответственности,

³⁵ Добробаба М.Б. Концептуальные основы служебно-деликтного права // Русский закон. 2014. № 2. С. 35.

свидетельствует о существовании третьего института, который включает в себя эти институты.

Между тем, на сегодняшний день складывается практика привлечения государственного гражданского служащего сразу к двум видам ответственности, что, безусловно, не отвечает основным правовым принципам. Так, например, в случае если гражданский служащий нарушил сроки по предоставлению документов или сроки расчета при увольнении или прекращении службы другим работником, то он подлежит дисциплинарной ответственности, а также и административной ответственности, согласно ст. 5.27 КоАП РФ. Кроме того, следует обратить внимание и на основания для привлечения к двум видам ответственности, которые содержатся в ст. 5.45 КоАП РФ, относительно использования преимуществ при проведении референдума, а также в иных составах правонарушений, которые предусматриваются субъектами РФ в соответствующем законодательстве³⁶.

Таким образом, совершенно очевидно, что отдельный институт, включающий в себя оба вида ответственности, необходим, и требует нормативно–правового закрепления. Ответственность государственного гражданского служащего, с нашей точки зрения, по аналогии с ответственностью военнослужащих, может дифференцироваться, исходя из статуса служащего. Так, в случае принятия Дисциплинарного кодекса, в котором будут закреплены условия, основания и меры ответственности государственного гражданского служащего, указанное лицо будет нести административную ответственность за нарушения, связанные непосредственно с характером его службы, и такую же ответственность но по общим основаниям³⁷.

³⁶ Закон Кемеровской области 89-ОЗ от 16 июня 2006 «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» (с изменениями на 29 апреля 2019 года) // «Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области», № 55, 2006.

³⁷ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 2. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 73 - 74 и др.

Это также исходит из того, что в связи с государственной гражданской службой лицо несет дополнительную ответственность за коррупционные правонарушения. К подобным нарушениям относятся такие, которые связаны с несоблюдением ограничений, запретов и требований по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, а также с несоблюдением законодательства, повещенного борьбе с коррупцией – Федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О противодействии коррупции»³⁸, «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»³⁹ и другие федеральные законы.

В этом смысле одним из оснований применения к государственному гражданскому служащему мер дисциплинарной или административной ответственности является утрата доверия, предусмотренная ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», что имеет большую общественную опасность. Утрата доверия к служащему, как мера дисциплинарной ответственности, и последующее увольнение лиц а с государственной гражданской службы по данному основанию, обусловлена неприятием служащим мер по урегулированию конфликта интересов, либо предоставлением сведений о доходах, имущественном положении, как собственном, так и членов семьи, согласно законодательству. Кроме того, в этот перечень также входит предоставление недостоверной информации об имущественном положении, участие лица в предпринимательской деятельности в качестве учредителя или иного члена предприятия, который получает доход от деятельности этого предприятия. Особое место также занимает участие служащего в некоммерческих иностранных предприятиях и организациях, как основание утраты доверия к такому служащему. При этом особо отмечается, что гражданский служащий имеет право каким–либо

³⁸ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

³⁹ Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.09.2018) // «Собрание законодательства РФ», 10.12.2012, № 50 (часть 4), ст. 6953.

образом взаимодействовать с иностранными организациями только в том случае, если это предусмотрено международными договорами РФ. Кроме того, служащему, как лицу, которое участвует в публично-правовых отношениях, а также членам его семьи, запрещено открывать счета и каким-либо образом взаимодействовать в качестве клиента с банками, которые относятся к иностранной юрисдикции.

Коррупционные правонарушения имеют большое значение в свете рассматриваемой темы, поскольку являются основанием не только для применения мер дисциплинарной ответственности, но и административной, и также уголовной⁴⁰. Толкование положений статьи 59.3 Федерального закона о гражданской службе в частности, и главы 12 названного закона о поощрениях и наказаниях в целом, позволяет отнести коррупционное нарушение к основаниям служебной ответственности, за которое к служащему могут применяться меры дисциплинарной ответственности⁴¹.

То есть, коррупционные нарушения, которые являются одним из оснований наложения на служащего дисциплинарного взыскания, становятся такими условиями применения мер ответственности, которые можно отнести к нескольким институтам, как дисциплинарному, так и административному. Поэтому, учитывая, что коррупционные нарушения имеют подобный характер, связанный с неисполнением или ненадлежащим исполнением именно служебных обязанностей, следует еще раз выделить институт служебной ответственности, категориями которой являются дисциплинарная и административная ответственность, и также уголовная.

Таким образом, подводя промежуточные итоги, необходимо подчеркнуть, что основания дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего являются одновременно и основаниями применения иных мер ответственности. Поэтому, учитывая, что

⁴⁰ Flavier H. Disciplinary responsibility's application to the local government employees violating the anti-corruption legislation in the Russian Federation, Europe and the United states of America / H. Flavier, I. Chikireva, K. Ivanova // BRICS Law Journal. – 2017. – Vol. 4. – I. 4. – С. 116–144.

⁴¹ Добробаба М.Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 48–50.

государственный гражданский служащий имеет особый правовой статус, наподобие военнослужащего, необходимо выделять так называемую служебную ответственность служащего, куда включены три вида ответственности: дисциплинарная, административная и уголовная. Также, в свете сказанного, необходимо учитывать и тот факт, что одни и те же основания нередко влекут применение к служащему мер дисциплинарной и административной ответственности. Поэтому необходимо, в рамках выделения института служебной ответственности, дифференцировать наказания по тяжести проступка, не допуская привлечения государственного гражданского служащего к двум видам ответственности сразу.

ГЛАВА 2 ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ К ГОСУДАРСТВЕННЫМ ГРАЖДАНСКИМ СЛУЖАЩИМ

§ 1. Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий

В статье 58 Закона о государственной службе в РФ устанавливается порядок, который используется как для применения дисциплинарных взысканий, так и для снятия. Как и любое производство, дисциплинарное включает ряд стадий, на которые хотелось бы обратить внимание.

Итак, во-первых, это – выявление дисциплинарного проступка и расследование его обстоятельств. Сюда входит, в первую очередь требование письменного объяснения от служащего о причинах, которое побудило его совершить дисциплинарный проступок. Это необходимо с тем, чтобы выявить, действительно ли имел место дисциплинарный проступок, либо имеются обстоятельства, которые исключают вину госслужащего.

На данной стадии есть одна особенность, которая заключается в том, что если работодатель (иными словами представитель нанимателя) не затребовал объяснений у госслужащего, то он не имеет права применять к служащему какие-либо взыскания. Однако отсутствие объяснений в принципе не является причиной для того, чтобы взыскание не применять, между тем, это касается только тех случаев, когда служащий отказывается давать какие-либо объяснения, что в обязательном порядке оформляется актом об отказе служащего дать объяснения.

Кроме этого, представитель нанимателя обязан, в случае наличия дисциплинарного проступка, если это подтверждено объяснительной служащего (в том числе и иными фактами), провести служебную проверку

обстоятельств дисциплинарного проступка. Проверка представляет собой совокупность мероприятий, которые проводятся должностными лицами государственного органа, незаинтересованные в исходе расследования. Основание для проведения проверки – информация о совершенном проступке, где принимал участие государственный гражданский служащий. При этом, надо отметить и тот факт, что не только работодатель инициирует служебную проверку. Госслужащий может в данном случае быть также инициатором такой проверки⁴².

Служебная проверка, кроме собственно проверки обстоятельств, направлена на выяснение таких фактов, которые, по мнению комиссии, проводящей расследование, привели к такому проступку, а также выявляется масштаба проступка и степень вины государственного служащего, который является основным нарушителем дисциплины государственном органе.

Итак, проверку проводит специальная комиссия, которая состоит из кадровых работников, юриста (или юристов), и представителей профсоюза государственного органа. Сроки проверки, а также ее своевременность, в рамках сроков давности дисциплинарного проступка, а точнее их соблюдение, являются предметом ответственности работодателя. То есть, иными словами, от него зависит, насколько правильно и своевременно проверка будет проведена. От этого зависит и дисциплинарное взыскание, которое, по результатам проверки, будет применено к государственному служащему.

Что касается состава комиссии, об этом нужно сказать подробнее. Это связано с тем, что участие некоторых лиц может привести к тому, что результаты проверки будут считаться недействительными. Так, например, не может принимать участие в такой проверке сам государственный служащий, а также его родственники, близкие друзья из числа должностных лиц,

⁴² Приказ Минюста России от 02.12.2009 № 415 (ред. от 28.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации служебных проверок в Министерстве юстиции Российской Федерации и его территориальных органах» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.12.2009 № 15927) // «Российская газета», № 36, 19.02.2010.

проводящих проверку, а также нижестоящие по должности и напрямую подчиненные государственному служащему, совершившему дисциплинарный проступок, должностные лица. Это связано с тем, что такие лица, в том числе и служащий, заинтересованы в результатах проверки и могут их исказить своим предвзятым отношением к виновному лицу, то налицо конфликт интересов⁴³.

Итак, государственный служащий, который совершил дисциплинарный проступок, может быть отстранен от занимаемой должности на время расследования. Это необходимо с тем, чтобы избежать возможного уничтожения документов или иных доказательств проступка служащего, самим служащим. Между тем, закон предусматривает, что отстранение от должности – это право нанимателя, а не обязанность. Поэтому вполне возможна и такая ситуация, когда виновное лицо продолжает исполнять свои прямые обязанности.

Так или иначе, госслужащий на время расследования получает жалование, как при отстранении его от должности, так и сохранении рабочего места⁴⁴. Кроме того, срок, на который служащий будет отстранен, не должен превышать одного месяца, то есть расследование не должно длиться более 30 дней. Надо сказать, что даже в случае отстранения от должности государственный служащий имеет право на производство некоторых действий. Так, служащий вправе не только давать объяснения, представлять доказательства, ходатайства и иные документы от своего имени, он также имеет право обжаловать любые действия (бездействие) членов комиссии, проводящей расследование и знакомиться с документами, относящимися к расследованию, кроме тех, которые составляют охраняемую законодательством тайну, если служащий не имеет доступа к таким сведениям.

⁴³ Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Д.С. Валиева, Э.Г. Липатов, Е.В. Масленникова и др.; под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. – М.: Юстицинформ, 2006. – 328 с.

⁴⁴ Чаннов С.Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. – 2012. – № 7. – С. 13 - 18.

По результатам проведенной проверки комиссия по расследованию составляет письменное заключение, подписанное всеми членами комиссии, которое направляется представителю нанимателя. Такое заключение является основанием для наложения дисциплинарного взыскания, поэтому данный документ имеет юридическую силу и подлежит хранению. В заключении должны быть указаны те факты, которые подвергались проверке и подтвердились в ходе такого расследования. К ним относятся объяснения служащего, свидетельские показания, как служащих данного органа, так и иных лиц. Кроме того, в заключении указываются те документы и материалы, которые имели значение для расследуемого случая. Эксперты комиссии имеют право указать в заключении рекомендации о применении к служащему дисциплинарного взыскания, либо высказать мнение о том, что к служащему нет необходимости применять меры дисциплинарной ответственности он может быть освобожден от нее.

Лица, из числа членов комиссии, не согласные с результатами проверки или рекомендациями, должны написать объяснительную записку с указанием причин, по которым они не могут выразить позицию согласия с другими членами комиссии. Записка приобщается к заключению, которое затем прилагается к личному делу служащего.

Второй стадией производства по дисциплинарному делу является рассмотрение материалов дела и принятие решения. К материалам, которые подлежат рассмотрению, относят, кроме всего прочего, и заключение, которое было сформировано на предыдущем этапе, с рекомендациями о применении мер ответственности, или освобождения от ответственности гражданского служащего. Руководитель органа, которые уполномочен принимать такие решения, может руководствоваться рекомендациями комиссии, однако может и не принимать их во внимание. При этом необходимо учитывать, что указанный порядок, начиная от менее тяжкого, взысканий, указанный в законодательстве, не является статичным перечнем,

поскольку каждое из взысканий может применяться вне зависимости от его позиции. То есть работодатель может сразу применить предупреждение о неполном соответствии, уволить (правом увольнения наделяются должностные лица, у которых есть право приема на службу) или же сделать замечание. Все зависит от тяжести дисциплинарного проступка.

Между тем, совершение дисциплинарного проступка не обязательно должно влечь за собой применение дисциплинарного взыскания. К некоторым служащим может быть применен иной способ наказания, например, материальный или моральный. Однако здесь важно не переусердствовать и не нарушить права и свободы гражданского служащего как работника и как гражданина, соблюдая право на свободный труд и запрет принудительного труда. Это исходит из положений Трудового кодекса РФ, в котором говорится о том, что, например, невыплата заработной платы в качестве наказания не допускается. Таким образом, часть 1 статьи 57 Закона о государственной гражданской службе свидетельствует о том, что дисциплинарные взыскания применяются только к отдельным служащим, совершившим дисциплинарный проступок. В этом и заключается, собственно, неотвратимость наказания за совершение дисциплинарного проступка что состоит в том, что за любой проступок будет следовать наказание, и не обязательно это указанные в законе способы, работодателем могут быть, по его усмотрению, применены и иные, более мягкие формы наказания, если например, имел место малозначительный проступок⁴⁵.

Надо отметить, что у дисциплинарного проступка, как и у любого правонарушения, есть срок давности. Так, например, взыскание не может быть назначено, если прошло более 30 дней со дня обнаружения этого проступка. При этом обнаружить проступок может любое лицо, вне зависимости от полномочий наложения взысканий и принятия других уполномоченных решений. Также взыскание, согласно статье 58 Закона «О

⁴⁵ Okechukwu I. The effect of pay and administrative control on ethical behaviour in the Nigerian public service / I. Okechukwu, I. Jide // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – С.1. II. – С. 24–44.

государственной гражданской службе РФ», не может применяться, если прошло более 180 дней с момента его совершения, либо более двух лет, если проступок был выявлен по результатам ревизии или аудиторской проверки. В эти сроки не входят отсутствие на рабочем месте служащего, производство по уголовному делу относительно проступка, обстоятельства которого содержат признаки уголовного преступления, а также время, в течение которого проводилась служебная проверка.

Третья стадия дисциплинарного производства включает исполнение решения, принятого руководителем. Исполнение состоит в том, что приказ о наложении взыскания доводится до сведения служащего, то есть, иными совами, государственный гражданский служащий должен с ним ознакомиться под роспись в течение пяти дней после того, как приказ был издан. В случае, если служащий не согласен с тем, что на него наложено взыскание, и он отказывается давать расписку об ознакомлении, по данному факту составляется акт.

Надо сказать, что в дисциплинарное производство входит и такая стадия, как обжалование дисциплинарного взыскания. Обжалование может быть осуществлено как в рамках обращения в комиссию по служебным спорам, которая функционирует на постоянной основе в государственном органе, либо в судебном порядке.

Окончательная пятая стадия представляет собой прекращение дисциплинарного дела, которое осуществляется только в случае, если взыскание снято досрочно, либо срок взыскания окончен в связи с его исполнением.

Что касается длительности взыскания, то такие взыскания, как замечание, выговор и предупреждение считаются примененными к служащему в течение одного года. То есть в течение этого времени считается, что служащий находится под действием взыскания, и если к служащему будет применен новое взыскание, текущее взыскание не

снимается. При этом автоматически любое взыскание может быть снято через год после того, как было наложено, без принятия соответствующих решений.

До истечения годового срока взыскания оно может быть снято в трех случаях – по просьбе служащего, его начальника либо по решению представителя нанимателя, иными словами, по инициативе работодателя. Надо сказать, что дисциплинарное взыскание не дает право работодателю уволить сотрудника за наличие этого взыскания, если само взыскание не предусматривает увольнения. То есть, если работнику сделан выговор, то работодатель не может уволить сотрудника только по тому основанию, что служащий имеет в личном деле выговор (или иное дисциплинарное взыскание).

Надо сказать, что вопросу досрочного снятия дисциплинарного взыскания уделяется недостаточно внимания не только в теоретических источниках, но и в действующем законодательстве. На наш взгляд, качественно проработанный механизм по снятию дисциплинарного взыскания раньше установленного срока может хорошо стимулировать влияние на поведение государственного служащего в дальнейшем и на качество исполнения им возложенных на него должностных обязанностей. То есть отсутствие унифицированного подхода в правовом установлении основных условий и порядка по реализации снятия дисциплинарного взыскания досрочно для государственных служащих, несущих службу на различной государственной службе создает формальность существования самой возможности для прекращения неблагоприятного воздействия от факта применения дисциплинарного взыскания досрочно⁴⁶.

После применения к государственному служащему дисциплинарного взыскания он испытывает как физическое, моральное и материальное воздействие при этом оказываясь в особом правовом состоянии,

⁴⁶ Служебная дисциплина и законность в органах внутренних дел Российской Федерации: Учеб. пособие / Под ред. проф. С.Н. Бочарова. – М.: ДГСК МВД России, 2013.

обусловленном неблагоприятными правовыми последствиями (ограничениями по премированию, задержкой в присвоении очередного специального звания, исключением из книги почета либо доски почета в установленных законодательством случаях, недопуск к испытаниям на присвоение квалификационных званий и др.)⁴⁷. Указанные неблагоприятные последствия от применения предусмотренного законом дисциплинарного взыскания «сопровождают» государственного служащего до момента снятия взыскания. Законодательством, регламентирующим прохождение различных видов федеральной государственной службы, как уже отмечалось, предусмотрены два традиционных сценария снятия дисциплинарного взыскания автоматически, т.е. по истечении 1 года со дня применения дисциплинарного взыскания, если государственный служащий в течение этого года не был подвергнут новому дисциплинарному взысканию; досрочно, т.е. до истечения 1 года со дня применения дисциплинарного взыскания.

В первом случае необходимо соблюдение лишь двух условий: а) истечение определенного времени - 1 года; б) государственный служащий не должен быть подвергнут новому дисциплинарному взысканию. Если оба условия соблюдены, то лицо считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

Во втором случае перечень условий, при которых возможно реализовать сценарий досрочного снятия дисциплинарного взыскания, остается не совсем очевидным. Прежде чем их выявить, необходимо определить сущность и место досрочного снятия ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания в системе процедур и производств, предусмотренных при прохождении государственной службы.

⁴⁷ Климкина Е.В. К вопросу о понятии и особенностях дисциплинарной ответственности в административном праве // Правовая идея. – 2013. – № 5 (5). – С. 18 - 26.

Анализируя нормативные правовые акты, регламентирующие прохождение различных видов государственной службы, а также теоретические источники, можно прийти к выводу, что снятие дисциплинарного взыскания ранее установленного срока в некоторых из них рассматривается как мера поощрения (т.е. реализуется в рамках поощрительной процедуры) либо же обозначается в рамках дисциплинарного производства⁴⁸.

Например, в отношении сотрудника органов внутренних дел в качестве поощрения часть 2 статьи 48 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон № 342-ФЗ) предусматривает снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания. Между тем, говоря об этом, как о мере поощрения, надо отметить, что совершенно не определен порядок применения такого поощрения к государственному гражданскому служащему, отсутствуют необходимые для этого признаки и критерии, правила процессуального оформления и т.д. А между тем, досрочное снятие дисциплинарного взыскания имеет свои отличительные черты (часть 2 статья 48 Закона № 342-ФЗ), являясь завершающим этапом процесса наказания государственного гражданского служащего⁴⁹.

Досрочное снятие ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания рассматривается как мера поощрения и в иных нормативных правовых актах. При этом сохраняется общая тенденция к отсутствию надлежащей правовой регламентации оснований, сроков и порядка применения данной меры поощрения. Указанное обстоятельство, безусловно, снижает ее эффективность.

⁴⁸ Брунер Р.А. Методы поддержания служебной дисциплины и обеспечения законности в ОВД // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 6. – С. 51 - 58.

⁴⁹ Государственная служба в органах внутренних дел: Курс лекций / Под ред. проф. С.Н. Бочарова. М., 2015.

В Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» упоминание о том, что представитель нанимателя вправе снять с гражданского служащего дисциплинарное взыскание до истечения 1 года со дня его применения, содержится в п. 9 ст. 58. В Законе № 79-ФЗ досрочное снятие ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания не указано среди разновидностей мер поощрения. Учитывая это обстоятельство, данный способ прекращения действия дисциплинарного взыскания можно рассматривать как факультативную стадию дисциплинарного производства. Однако законодательством о гражданской службе не урегулирован ряд вопросов в механизме реализации п. 9 ст. 58 Закона № 79-ФЗ, а именно: основания, сроки, порядок и т.п. В связи с этим представляется неурегулированным вопрос прежде всего о сроках досрочного снятия взыскания. Указание на сроки досрочного снятия взыскания «до истечения 1 года» не имеет под собой четких временных рамок для снятия взыскания. Однако, не все акты лишены данных норм. Так, стоит отметить порядок, предусмотренный для военнослужащих относительно досрочного погашения наказания по причине совершения дисциплинарного проступка. Итак, Указом Президента РФ № 1495⁵⁰ утверждены общевоинские уставы, в пределах которых досрочное снятие дисциплинарного взыскания называется снятием ранее примененного взыскания, то есть формулировка несколько отличается от определения, указанного в Законе № 79-ФЗ. Кроме того, в уставах довольно четко прописаны сроки, по истечении которых или не ранее которых имеется возможность по применению такой меры поощрения, как снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания. Итак,

– через год снимается взыскание в виде понижения в должности, которое было применено в отношении офицеров, мичманов и прапорщиков;

⁵⁰ Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (ред. от 21.02.2019) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») // «Собрание законодательства РФ», 19.11.2007, № 47 (1 ч.), ст. 5749.

– через год также снимается взыскание в виде предупреждения о неполном служебном соответствии, которое было применено в отношении любого военнослужащего;

– не ранее, чем через полгода может быть снято взыскание в виде понижения в звании для солдат, матросов, лиц в звании «старшина», при этом восстановление осуществляется в связи с назначением на новую воинскую должность;

– снятие дисциплинарного ареста, примененного для военнослужащего, осуществляется командиром воинской части:

1) не ранее, чем через три месяца после наложения взыскания – для солдат и матросов;

2) сержанты и старшины могут быть освобождены от взыскания не ранее, чем через полгода со дня наложения взыскания;

3) прапорщики и мичманы – не ранее, чем через один год.

Для всех званий есть также условия для снятия ранее наложенного взыскания – несовершение нового дисциплинарного проступка.

Между тем, для некоторых взысканий минимальных сроков не установлено, то есть определение такого срока, когда можно считать, что цель наказания достигнута, оставлено на усмотрение командира части или иного должностного лица (начальника). Минимальные сроки не указаны, например, для выговора, строгого выговора, лишения нагрудного знака, лишения увольнения и т.п.

Однако, общие правила, предусмотренные в отношении минимальных сроков, представляются довольно интересными и не лишены смысла, и могут быть, в частности, использованы в рамках законодательства о государственной гражданской службе, а именно в рамках Закона № 79–ФЗ. Таким образом, установление и закрепление минимальных сроков действия дисциплинарного наказания видится значимым совершенствованием действующего законодательства.

Безусловно, довольно важным в назначении и снятии дисциплинарного взыскания является процессуальная составляющая. Между тем, указания на формы ходатайства, его рассмотрение и т.д., в существующих нормах мы не находим, а это значит, что достоверно неизвестно, какие лица могут обращаться с ходатайством о снятии дисциплинарного взыскания досрочно, в какой сроки должно быть рассмотрено это ходатайство, каким образом можно продлевать сроки рассмотрения и что делать в случае, если эти сроки затягиваются, можно ли обжаловать отказ в снятии взыскания досрочно и т.д. Рассматривая ведомственные документы, в них мы находим упоминание о сроках рассмотрения ходатайства, однако в общем законе о государственных гражданских служащих такого указания нет. Так, например, показательным является пункт 34 Указа Президента РФ от 16.11.1998 № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации»⁵¹. В данном положении указывается на пятнадцатидневный срок рассмотрения ходатайства руководителем таможенного органа или начальником отдела.

Между тем, как мы уже указывали, Закон о государственных гражданских служащих не содержит оснований для снятия ранее наложенного взыскания в досрочном порядке. Поэтому данная задача требует правового решения и, безусловно, закрепления в действующем законодательстве. Вместе с тем, в ведомственных документах опять же находим упоминание оснований для снятия взыскания досрочно. Так, например, в пункте 34 Указа № 1396 содержится указание на то, что руководитель таможенного органа вправе снять взыскание, наложенное на сотрудника таможни, досрочно в случае, если служащий не нарушал дисциплину в течение определенного времени и добросовестно исполнял свои функции. Несмотря на то, что данная формулировка не

⁵¹ Указ Президента РФ от 16.11.1998 № 1396 (ред. от 30.09.2012) «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», № 47, 23.11.1998, ст. 5742.

конкретизирована, ее можно уточнить и использовать в рамках снятия взысканий досрочно для всех категорий государственных гражданских служащих.

Переходя от оснований к непосредственно порядку снятия дисциплинарных взысканий, если их наложено несколько на одного служащего, надо также отметить, что данный вопрос также законодательством не урегулирован. То есть, правило о том, что при наличии нескольких взысканий в порядке поощрения может быть снято только одно взыскание. При этом не указывается, какое именно⁵².

Достаточно сокращенным видится и перечень субъектов, которые имеют право инициировать досрочное снятие взыскания. Так, если в Законе о государственных гражданских служащих указываются (пункт 9 статья 58) представитель нанимателя, государственный гражданский служащий, руководитель государственного гражданского служащего. Снимать дисциплинарное взыскание уполномочен только представитель нанимателя. Однако в Трудовом кодексе РФ данный перечень, также указанный в качестве списка субъектов, имеющих право инициировать досрочное снятие взыскания в другой трудовой области, немного расширен. Итак, работодатель имеет право на снятие взыскания досрочно по собственной инициативе, а также в связи с заявлениями (ходатайствами) самого работника, его руководителя, а также по ходатайству представительного органа работника. Учитывая тот момент, что представительный орган в данном случае представляет интересы работника, то этот субъект, являющийся посредником между работником и работодателем, часто является наиболее предпочтительным при защите интересов сотрудника. В связи с этим представляется целесообразным внести в перечень субъектов, по ходатайству которых может быть досрочно снято взыскание, орган или

⁵² Брунер Р.А., Климкина Е.В. Досрочное снятие ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания: проблемы применения // Современное право. – 2016. – № 7. – С. 53 - 57.

комиссию, которые непосредственно могут представлять интересы государственного гражданского служащего.

Тем не менее необходимо отметить, что законодательством о государственной гражданской службе указанный перечень в целом определен не плохо в сравнении с правовым решением данного вопроса на иных видах государственной службы. Так, законодательством о службе в органах внутренних дел правом инициативы обладают лишь руководители, уполномоченные принимать итоговое решение по данному вопросу. Это подтверждается п. 246 Приказа МВД России от 01.02.2018 № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации»⁵³: досрочное снятие ранее наложенного на сотрудника дисциплинарного взыскания производится руководителем (начальником), которым дисциплинарное взыскание было наложено, либо вышестоящим руководителем (начальником). При переводе сотрудника на иную должность дисциплинарное взыскание (за исключением наложенного Министром или заместителем Министра) может быть снято руководителем (начальником), имеющим право назначения сотрудника на должность, либо вышестоящим руководителем (начальником). Таким образом, сотрудник и иные индивидуальные и коллективные субъекты лишены права ходатайствовать о досрочном снятии ранее наложенного дисциплинарного взыскания.

Как видно из приведенных примеров, перечень лиц, обладающих правом инициировать процедуру досрочного снятия дисциплинарного взыскания, может быть расширен и унифицирован для различных видов государственной службы.

Безусловно, это далеко не исчерпывающий перечень проблем, которые требуют своего разрешения. Представляется, что необходимо выделить

⁵³ Приказ МВД России от 01.02.2018 № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.03.2018 № 50460) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.03.2018

досрочное снятие ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания в одну из факультативных стадий дисциплинарного производства. Для достижения этой цели необходимо решить ряд вопросов, которые не нашли своего должного правового регулирования в настоящее время, а именно:

- установить и унифицировать для различных видов государственной службы перечень индивидуальных и коллективных субъектов, обладающих правом инициативы досрочного снятия дисциплинарного взыскания;

- перечислить основания, при наличии которых возможен факт досрочного снятия ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания;

- определить минимальные сроки, по истечении которых возможно досрочное снятие дисциплинарного взыскания определенного вида (для каждого вида дисциплинарного взыскания - свой срок);

- установить процессуальный порядок реализации досрочного снятия ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания (определить формы документов (рапортов, ходатайств, заявлений, актов и т.д.), сроки и порядок их рассмотрения, процессуальные права и обязанности сторон, очередность снятия ранее наложенных дисциплинарных взысканий и т.п.).

Решение указанных вопросов позволит разрешить имеющиеся пробелы в правовом регулировании досрочного снятия ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания, повысив тем самым стимулирующее воздействие на поведение государственных служащих, однажды нарушивших служебную дисциплину.

§ 2. Порядок обжалования дисциплинарных взысканий

Рассматривая порядок обжалования дисциплинарных взысканий, необходимо обобщить порядок применения дисциплинарного взыскания, откуда будет

следовать перечень оснований и порядок обжалования взыскания, а также условий, при которых решение о применении мер дисциплинарной ответственности подлежит отмене. Соответственно 57 статье Федерального закона, принятого 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» дисциплинарный проступок –это неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей гражданским служащим по его вине.

В соответствии с положениями 58 и 59 статей Федерального закона № 79-ФЗ, в первую очередь издается приказ по проведению служебной проверки, где должны содержаться значимые аспекты в целях правильного рассмотрения дела по существу. С этого начинается привлечение к дисциплинарной ответственности государственного служащего за совершенный им дисциплинарный проступок.

Приказ о служебной проверке содержит формулировку обвинения, которое предъявляется привлекаемому к дисциплинарной ответственности лицу, за пределы которого выходить нет права у комиссии, проводящей служебную проверку и представителя нанимателя при привлечении к дисциплинарной ответственности⁵⁴.

Для представителя нанимателя устанавливаемый трудовым законодательством порядок по привлечению к дисциплинарной ответственности обязателен.

Служебная проверка проводится подразделением государственного органа, отвечающего за вопросы, связанные с кадрами при участии юридического подразделения и выборного профсоюзного органа. Прямо или косвенно заинтересованный в результатах служебной проверки гражданский служащий не может принимать участие в ее проведении.

⁵⁴ Кассационное определение Хабаровского краевого суда от 23.03.2011 по делу № 33-1763 В удовлетворении исковых требований о восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда отказано правомерно, так как истец не представил доказательств того, что работодатель вынудил его написать заявление об увольнении по собственному желанию // СПС КонсультантПлюс.

С момента принятия решения о проведении служебной проверки ее проводят не позднее чем через один месяц.

В установленный месячный срок время проведения служебной проверки не включается, соответственно 4 пункту 58 статьи Федерального закона № 79-ФЗ. Между тем, представляется, что данное указание основано на том, что нормы права, к сожалению, толкуются не совсем верно. Так, время, которое отведено представителю нанимателя в отношении дисциплинарного проступка, должно быть использовано на выяснение обстоятельств проступка, вины государственного гражданского служащего, его заслуг перед обществом и т.д. То есть, в период, предназначенный для применения дисциплинарного взыскания, должны включаться и сроки, отведенные для служебной проверки. Поскольку служебная проверка, согласно статье 59 Закона № 79–ФЗ, должна быть проведена в течение месяца со дня принятия решения о ее проведении, то в общем весь срок применения дисциплинарного взыскания целесообразно увеличить и установить 45 дней для применения взыскания со дня его обнаружения, и 15 дней – для сроков, в течение которых действительно решение о проведении служебной проверки⁵⁵. При этом полугодовой срок, отведенный пунктом 5 статьи 58 Закона № 79–ФЗ в отношении сроков применения взыскания со дня его совершения, представляется оптимальным по той причине, что это предотвращает возникновение неопределенности государственного гражданского служащего и защищает права и интересы служащих.

Таким образом, установление шестимесячного срока применения дисциплинарного взыскания на основании ч. 5 ст. 58 Федерального закона № 79-ФЗ имеет целью создание дополнительных гарантий от произвольных (незаконных) действий представителя нанимателя, направленных на

⁵⁵ «Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014) // «Бюллетень трудового и социального законодательства РФ», № 9, 2014.

применение мер дисциплинарного воздействия, не предполагает его произвольного применения⁵⁶.

Итак, служебная проверка предусматривает, что ее результаты должны стать известными не только представителю нанимателя, но и гражданскому служащему, в отношении которого проводится служебная проверка. Кроме этого, гражданский служащий имеет права и обязанности в отношении некоторых действий, а именно: давать устные или письменные объяснения, обжаловать действия или бездействие лиц, которые производят служебную проверку, а также заявлять ходатайства, заявления, иные документы, связанные со служебной проверкой. Государственный гражданский служащий, между тем, не может быть ознакомлен с результатами служебной проверки и другими материалами, с этим связанные, если они имеют особый режим охраны государственной тайны, а у служащего нет допуска к ознакомлению с такими материалами.

Необходимо отметить, что согласно подп. 3 ч. 8 ст. 59 Федерального закона № 79-ФЗ ознакомление государственного служащего с заключением и другими материалами по результатам служебной проверки является правом государственного гражданского служащего. На работодателя обязанность по обязательному ознакомлению работника с данными документами не возложена⁵⁷.

Учитывая положения ст. 58 Федерального закона № 79-ФЗ, установление времени совершения дисциплинарного нарушения имеет существенное значение для правильного рассмотрения дела, так как истечение срока давности привлечения к дисциплинарной ответственности полностью исключает возможность привлечения к ответственности за дисциплинарный проступок.

⁵⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 25.09.2014 № 1858-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бронниковой Оксаны Дмитриевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 59.2 и частью 3 статьи 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁵⁷ Апелляционное определение Верховного суда Чувашской Республики от 18.03.2015 по делу № 33-882/2015 Требование: Об оспаривании заключения служебной проверки, приказа о привлечении к дисциплинарной ответственности // СПС КонсультантПлюс.

Как следует из смысла ст. 58 Федерального закона № 79-ФЗ и ст. 192 ТК РФ, приказ о том, что к гражданскому служащему применяется дисциплинарное взыскание, должен включать не только решение представителя нанимателя о наложении взыскания, но и доказательства того, что служащий совершил дисциплинарный проступок. Эти доказательства состоят в указании времени, места и собственно описания проступка, интерпретация степени вины служащего, которую можно установить только на основании письменного объяснения служащего относительно совершенного проступка, изложении оценки устных объяснений служащего, а также привлеченных свидетелей и экспертов, если этого требует сущность деяния.

Отсутствие предложения представителя нанимателя ознакомиться со всеми претензиями в рамках служебной проверки и по данному поводу дать объяснения не является соблюдением порядка привлечения к дисциплинарной ответственности, поскольку в таком случае вывод о допущении гражданским служащим нарушений будет сделан ответчиком без анализа объяснений служащего в рамках служебной проверки, а значит - без служебной проверки указанных доводов.

Частью 2 ст. 59 Федерального закона № 79-ФЗ на комиссию по служебной проверке возложена обязанность полностью, объективно и всесторонне установить ряд необходимых элементов дисциплинарного проступка, составляющих состав виновного деяния в целом:

1. Факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка.

Юридический факт является конкретным жизненным обстоятельством, с которым правовая норма связывает возникновение правоотношений, их изменение и их прекращение.

Что касается факта совершения дисциплинарного проступка, то здесь необходимо сказать о деянии - обстоятельствах, намеренно создаваемых

субъектами правоотношений. Неправомерное деяние, имеющее форму проступка, – это такое действие, за которым будет следовать возникновение правоотношений, их изменение или их прекращение.

В правовой доктрине действия и события признаются реальными юридическими фактами. Выводы комиссии по поводу установленного факта совершения работником гражданской службы дисциплинарного проступка, который заключается в предположении факта наперекор его реальной действительности, являются недопустимыми. Необходимо, чтобы в заключении комиссии приводились факты определенного жизненного обстоятельства (действия и события, осознанно созданного работником гражданской службы), с которым правовая норма, исходя из должностных обязанностей работника гражданской службы, связывает возникновение правоотношений, их изменение и их прекращение.

2. Вина гражданского служащего.

Обязательное условие привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности – это установление его вины, или степени вины в происшедшем. В свою очередь, степень вины определяется, исходя из субъективной стороны проступка, а именно умысла и неосторожности. То есть, данные критерии устанавливают, насколько вина, служащего послужила совершению данного проступка.

Также, определение вины необходимо с тем, что сам проступок не может быть установлен без отношения к нему служащего, а выводы о виновности не могут основываться на одних только предположениях должностного лица, уполномоченного принимать решения относительно наложения взыскания на служащего. Поэтому в данном случае установление вины является частью дисциплинарного производства и основанием для применения взыскания.

Иное положение дел, а именно не установление вины служащего на основании фактов, показаний свидетелей, письменного объяснение самого

служащего привело бы к существенному нарушению не только прав и интересов служащего, но и иных лиц, прямо или косвенно участвующих в дисциплинарном деле⁵⁸.

Помимо уголовно-правовой концепции форм вины существует гражданско-правовая концепция. В рамках этой концепции лицо считается виновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязанности и условиям оборота, оно не приняло всех мер для надлежащего исполнения обязанности.

Поэтому если гражданский служащий сделал все зависящее от него для исполнения служебной обязанности, он должен признаваться невиновным. Именно это обстоятельство подлежит выяснению при решении вопроса о дисциплинарной ответственности.

Вина является одним из тех элементов системы гражданского правонарушения, которые в науке права называются основаниями гражданско-правовой ответственности. Кроме того, к таким основаниям относят также причинную связь между деянием и причиненным вредом, наличие вреда, факт проступка или нарушения. Если эти три фактора будут доказаны, то может подниматься и вопрос о вине служащего в данном деянии.

3. Причины и условия, которые способствовали совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка.

Причина, которая послужила для служащего основанием для совершения проступка, – это то явление, которое становится в дальнейшем действием, производящем, изменяющим, влекущим за собой определенные последствия. Комиссия, которая осуществляет дисциплинарное производство, то есть служебную проверку, должна выяснить действительные (не изложенные в письменном объяснении служащего и не

⁵⁸ Апелляционное определение Московского городского суда от 24.07.2015 по делу № 33-23468/2015
Требование: О признании незаконным увольнения, восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, задолженности по заработной плате, компенсации морального вреда // СПС КонсультантПлюс.

высказанные им или свидетелями устно) причины и условия совершения дисциплинарного проступка.

4. Характер и размер вреда, который причинен служащим в результате совершения им дисциплинарного проступка.

Законодатель однозначно указывает на характер и размер вреда, который может быть причинен служащим при совершении им дисциплинарного проступка. При этом вред является необходимым элементом проступка, как необъемлемая часть для интерпретации и анализа, поскольку в результате совершения проступка вред причиняется в любом случае, либо лицам физическим, либо юридическим, то есть тем, кто обратился в государственный орган, либо этот вред причинен государственному органу и государству в его лице. Именно поэтому характер и размер причиненного вреда является не просто формальностью, а обязательным элементом в доказывании тех обстоятельств, на основании которых принимается решение о действительности, или наоборот, об отсутствии факта совершения проступка либо вины служащего.

В связи с этим целесообразным представляется подход, предусматривающий, что для того, чтобы принять взвешенное и справедливое решение относительно дисциплинарного проступка и наложения взыскания на государственного гражданского служащего, следует установить факты, связанные с проступком, не на основании субъективного мнения служащего и свидетелей, а достоверно. Достоверность в данном случае означает, что у сторон, суда и государства должны отсутствовать сомнения в этих фактах.

В связи с тем, что названные обстоятельства законодатель называет обязательными, деяние не может признаваться виновным, если отсутствует хотя бы один элемент дисциплинарного проступка.

Обстоятельства, как основания для письменного заявления работника государственной гражданской службы о проведении служебной проверки.

Комиссия, рассматривая дело о дисциплинарном проступке работника гражданской службы, не должна себя связывать доводами, названными в письменном заявлении, которые послужили основанием для проведения служебной проверки. Необходима полная проверка наличия/отсутствия дисциплинарного проступка, вменяемого этому служащему. Необходима проверка законности и обоснованности вменяемого служащему дисциплинарного проступка. Комиссия должна выяснить наличие законных оснований для привлечения его к дисциплинарной ответственности. Кроме того, комиссия должна выяснить, не истекли ли сроки давности такого привлечения, соблюден ли предусмотренный порядок привлечения этого гражданского служащего к дисциплинарной ответственности, и так далее⁵⁹.

Исходя из требований предметной определенности той или иной служебной проверки, а также учитывая то, что комиссия обязана давать правовую квалификацию сведений, послуживших основаниями для осуществления этой проверки (то есть, сведений указывающих на наличие признаков дисциплинарного проступка в действии/бездействии), становится очевидным, что данные основания являются важными при осуществлении служебной проверки, и что касается их установления, то оно направлено на то, чтобы ограничить необоснованное и чрезмерное стеснение гражданского служащего.

Кроме того, должно учитываться, что сущность дефиниции трудового права состоит в следующем: доказывать обоснованность применения дисциплинарного взыскания должен представитель нанимателя, и в том случае, если при оспаривании приказа о применении в судебном порядке дисциплинарного взыскания будет выявлено, что такое применение было осуществлено без учета названных выше обстоятельств, то тогда этот приказ будет подлежать безусловной отмене.

⁵⁹ Апелляционное определение Иркутского областного суда от 08.07.2014 по делу № 33-5545/14 Иск о признании незаконными заключения комиссии и распоряжения о применении дисциплинарного взыскания удовлетворен правомерно, так как установлено отсутствие в действиях истца вины в неправомерной подготовке свидетельства о праве на получение социальной выплаты на приобретение жилого помещения или строительство индивидуального жилого дома // СПС КонсультантПлюс.

И, наоборот, если представитель нанимателя применяет к гражданскому служащему требования, вытекающие из статей 1 - 2, 15, 17 - 19, 54 - 55 Конституции России и признаваемые Россией как правовым государством общими принципами юридической, и, соответственно, дисциплинарной ответственности, то, следовательно, соблюдаются такие принципы, как вина, гуманизм, соразмерность, законность, справедливость, равенство.

Как уже было отмечено ранее, четвертая стадия дисциплинарного производства предусматривает обжалование взысканий в комиссию по служебным спорам или в судебном порядке. Это отмечено, в частности, в статье 58 Закона № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе в РФ». Правила, согласно которым служащий может обратиться в комиссию или в суд, изложены в статье 70 Закона № 79–ФЗ.

Несмотря на то, что в данных нормах изложены общие правила, существуют отличия в плане обращения в какой–либо из указанных органов. Так, например, части 14 и 1 статьи 70 Закона «О государственной гражданской службе в РФ» предусматривают такие случаи, которые четко относятся к компетенции суда, то есть, иными словами, именно в этих случаях обращение в комиссию недопустимо.

Порядок рассмотрения служебных споров, с учетом органа, который их рассматривает, регламентируется рядом нормативно–правовых актов. Так, комиссия по служебным спорам действует в данном случае, согласно положениям не только Закона № 79–ФЗ, но и Трудового кодекса РФ и иным федеральным законам. Суд действует при рассмотрении служебных споров, согласно Гражданскому процессуальному кодексу РФ.

Надо отдельно сказать, что состав комиссии ранее в законодательстве о государственной гражданской службе не регулировался ни одной нормой, в том числе и по той причине, что в таких комиссиях не было необходимости. Сейчас комиссии по служебным спорам стали актуальными, кроме того

появились нормы, которые описывают порядок формирования таких комиссий. В частности, к таким нормам относится часть 4 статьи 70 Закона № 79–ФЗ. Так, например, в число членов комиссии должны входить по равному количеству лиц, представители профсоюза и нанимателя.

Надо сказать, что в случае с комиссией по служебным спорам ее члены должны быть избранными самими служащими. Однако не всегда и не во всех органах, чаще всего, есть возможность, чтобы все члены коллектива отдавали свой голос за того или иного кандидата. Поэтому среди служащих избираются некоторые лица, которые в дальнейшем являются представителями коллектива во многих вопросах. В том числе это касается и избрания представителей профсоюза в комиссию по служебным спорам. Между тем, в законе нет прямого упоминания о том, сколько человек должно входить в число представителей от коллектива, однако можно считать, что решение будет принятым в случае, если за это проголосуют не менее 50% лиц, участвующих в голосовании.

Что касается представителей непосредственно представителя нанимателя, то представляется, что, несмотря на отсутствие более подробного перечня конкретных представителей, в состав комиссии должны входить представители юридического и кадрового направлений. Представитель нанимателя обязан организовать деятельность комиссии, включая предоставление помещения для проведения заседаний. Надо сказать, что комиссия несмотря на то, что представляет собой общественную организацию, сформированную из лиц, входящих в коллектив, комиссия имеет свою печать, поскольку, как отмечалось выше, решения комиссии имеют юридическую силу.

В свою очередь, комиссия совершенно самостоятельно занимается выделением из своего коллектива секретаря и председателя. Функции, которые выполняют указанные лица, касаются организационных вопросов, проведения заседаний (председатель), ведения протоколов заседаний

(секретарь) и т.п. Кроме этого, в зависимости от количества входящих в состав комиссии членов, может избираться лицо, которое несет ответственность за организацию делопроизводства комиссии, если в этом присутствует необходимость.

Итак, служебные споры, в том числе и по поводу дисциплинарных взысканий, рассматриваются комиссией по служебным спорам или судом. Что представляет собой служебный спор, указано в статье 69 Закона № 79–ФЗ – это, по сути, разногласия, в основе которых лежит правоприменение НПА, посвященных государственной гражданской службе, служебных контрактов, законодательства РФ. В случае, если служащий не смог самостоятельно урегулировать разногласия по какому-либо вопросу, согласно части 7 статьи 69 Закона № 79–ФЗ, он имеет право обратиться в комиссию по служебным спорам. То есть, иными словами, служащий, прежде чем обратиться в комиссию, должен урегулировать вопрос самостоятельно либо при помощи представителя, путем переговоров, с представителем нанимателя.

При этом закон довольно четко устанавливает границы самостоятельного урегулирования споров служащими, обозначая их вполне определенные критериями – субъективным и объективным, то есть, иными словами, момент, когда служащий узнал или мог узнать о нарушении своего права (часть 8 статьи 70 Закона № 79–ФЗ). При этом часть 9 этой же статьи устанавливает правило, согласно которому служащий, пропустивший трёхмесячный срок обращения в комиссию может его восстановить, если пропуск возник по уважительной причине. Отсутствие уважительной причины, определение сущности которой выносится на усмотрение комиссии, влечет за собой отказ в приеме заявления и, соответственно, производстве по данному делу. Между тем, такая свобода в придании статуса причине пропуска может повлечь за собой необоснованные отказы в приеме заявлений. Поэтому следует установить такие причины, как и в других

случаях, например, с пропуском сроков по наследству, по обжалованию решений суда и т.д.

Служащий подает заявление в комиссию, которое обязательно должно быть зарегистрировано. В этой же норме указывается и на то, что заявление может быть подано как государственным гражданским служащим, так и гражданином, который только поступает на службу, либо ранее состоял на службе в государственном органе.

Итак, комиссия обязана рассматривать заявление служащих в течение 10 дней с момента регистрации в специальном журнале. Безусловно, если вопрос не был решен в рамках комиссии, служащий имеет право обратиться в суд за защитой нарушенных прав.

Следует отметить, что, несмотря на то что комиссия по служебным спорам разрешает довольно важные с точки зрения государственного управления споры, до сих пор не принят закон о порядке деятельности комиссии в случае обращения государственного гражданского служащего. Между тем, в части 11 статьи 70 Закона № 79–ФЗ существует отсылка к такому федеральному закону. Представляется целесообразным, в таком случае, не принимать специальный закон, а, по аналогии с деятельностью комиссии по трудовым спорам, о чем имеются положения в ТК РФ, установить порядок деятельности и комиссий по служебным спорам, тем более, что положения о комиссии по служебным спорам практически в точности копируют положения статьи 384 ТК РФ, а также в части 11 сделать отсылку либо к статье 383 ТК РФ, либо к перечню федеральных законов, к которым существует отсылка в данной норме.

Кроме всего прочего, надо также отметить и тот факт, что обжалование решений комиссии может быть осуществлено не только самим служащим, но и его представителем, в суде. Суд, принимая во внимание уважительные причины, может восстановить пропущенный десятидневный срок,

предусмотренный для обжалования решения комиссии со дня вручения копии решения.

Итак, стадия судебного обжалования предполагает, что спор не был решен в комиссии. Поэтому, основываясь на положения части 13 статьи 70 Закона № 79–ФЗ, надо сказать, что в суде рассматриваются те споры, которые не могут быть решены в комиссии, обращению в суд может предшествовать обращение в комиссию по индивидуальным служебным спорам. Таким образом, суд рассматривает дела, касающиеся обжалования решения комиссии, а также дела, заявления по которым были поданы в суд без обращения в комиссию. Такие случаи устанавливают пункты 13, 14, 15 статьи 70 Закона № 79–ФЗ. К таким случаям следует отнести заявление прокурора. Прокурор обращается в суд за защитой нарушенных прав государственного служащего при выявлении нарушений этих прав решением комиссии по служебным спорам, несоответствии решения законодательству РФ.

Итак, непосредственно судом, согласно части 14 статьи 70 Закона о государственной гражданской службе РФ, рассматриваются: споры о восстановлении в должности, вне зависимости от оснований увольнения служащего, о дате освобождения от должности, о формулировке освобождения от должности, о переводе на другую должность без согласия служащего, вопросы оплаты за время вынужденного прогула, а также о выплате разницы при исполнении обязанностей служащим на должности, которая оплачивается в меньшем размере.

Надо сказать, что суд рассматривает также вопросы привлечения служащего к материальной ответственности. Более того, эти вопросы рассматриваются только судом, к порядку привлечения служащих к такому виду ответственности применяются нормы трудового законодательства (в соответствии со статьей 73 Закона № 79–ФЗ), поскольку в Законе о государственной гражданской службе РФ такие правила не установлены.

Суд также рассматривает такие вопросы, как необоснованный отказ в приеме на службу. Здесь надо отметить два аспекта – отказ в допуске к конкурсу и решение комиссии. То есть обжалуется два различных решения – в первом случае претендент конкурс не прошел по различным причинам, во втором случае – претендент не принят на службу по результатам конкурса. И в том, и в другом случае у лиц есть возможность, предоставленная им статьей 2 Закона № 79–ФЗ, обжаловать оба таких решения.

Кроме того, если граждане считают, что они при приеме на службу, или во время несения государственной гражданской службы, либо при увольнении подверглись дискриминации, они имеют право обратиться в суд, поскольку статьей 4 Закона № 79–ФЗ закрепляется право любого гражданина, вне зависимости от пола, расы, вероисповедания и т.д., иметь доступ к государственной гражданской службе.

Однако, дискриминацией не является, в том числе, ограничение прав, которые являются характерными для данного вида службы, что обусловлено не только требованиями федерального законодательства, но и особой заботой о государственных гражданских служащих государства.

При обращении служащего в суд за защитой нарушенных прав может иметь место возмещение морального вреда. Законодательство о государственной гражданской службе предусматривает случаи, когда возмещение морального вреда возможны в рамках судебного разбирательства. Итак, требование о возмещении морального вреда может быть заявлено, в том числе, при освобождении от занимаемой должности по основаниям, которые в законодательстве не предусматриваются, нарушен порядок освобождения либо перевод на должность был осуществлён незаконно. Кроме того, что требование о возмещении вреда может быть заявлено в любом случае, и на усмотрение суда выносятся возможность удовлетворения данных требований, иск о возмещении может быть заявлен и в случае изменения формулировки увольнения.

Как уже было отмечено, суд руководствуется федеральными законами при рассмотрении дел относительно служебных споров. Среди этих законов в отношении процессуальных аспектов приоритетным является ГПК РФ.

Прямое влияние на законность в стране в целом и в органах государственной власти оказывает реализация мер, связанных с применением к гражданским служащим дисциплинарных взысканий. Степень эффективности данных мер основывается на качестве регулирующей данную сферу нормативно-правовой базы.

На сегодняшний день, к сожалению, при определении процессуальной формы в применении дисциплинарного взыскания существуют некоторые затруднения. Принцип законности не может реализовываться в случае отсутствия соответствия установленному процессуальному порядку деятельности, связанной с проведением служебных проверок. Несоблюдение требований процессуальной формы является основанием для признания решения о применении дисциплинарного взыскания незаконным, что влечет за собой его безусловную отмену.

Таким образом, подводя итоги, следует отметить, что, если гражданский служащий сделал все зависящее от него для исполнения служебной обязанности, он должен признаваться невиновным. Именно это обстоятельство подлежит выяснению при решении вопроса о дисциплинарной ответственности.

Учету также подлежит и то, что дефиниция трудового права заключается в том, что бремя доказывания обоснованности применения дисциплинарного взыскания возлагается на представителя нанимателя, и если в процессе оспаривания приказа о применении дисциплинарного взыскания в судебном порядке будет установлено, что применение дисциплинарного взыскания произведено без учета вышеуказанных обстоятельств, то такой приказ подлежит безусловной отмене.

Вопрос о вине лица может быть возбужден только в том случае, когда доказаны первые три условия ответственности: противоправное деяние, вред и причинная связь между ними.

Говоря о причинах пропуска сроков обращения государственного гражданского служащего за защитой своих права, представляется целесообразным определять эти причины такими же, как и в других случаях, касающихся сроков обращения лиц за восстановлением нарушенного права, или за защитой своих прав.

ГЛАВА 3 НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

§ 1. Проблемы применения мер дисциплинарной ответственности и обжалования дисциплинарных взысканий

Исследование служебных правоотношений, вместе с анализом материально–правовой базы дисциплинарной ответственности, предусматривает изучение процессуальных особенностей дисциплинарного производства. Предметом дисциплинарного производства, как представляется, является решение вопроса об ответственности служащего за тот иной проступок, который относится к числу дисциплинарных⁶⁰.

Напомним, что производство в связи с дисциплинарным проступком обусловлено правоприменительной деятельностью. В ходе производства устанавливается наличие проступка, его причины, как объективные, так и субъективные, выявляются и проверяются доказательства события, определяется соответствие проступка основаниям, указанным в НПА, приводящим к возникновению юридических последствий, а также меры, которые должны быть применены в связи с совершением дисциплинарного проступка.

Дисциплинарное производство, особенно если оно осуществляется вне рамок судебного разбирательства (досудебное производство) обусловлено рядом нормативных документов, что, согласно мнению О.В. Гречкиной,

⁶⁰ Добрабаба М.Б. Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве // Административное право и процесс. 2012. № 5. С. 18 - 20; Добрабаба М.Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 48 - 50.

делает сложным и перегруженным дисциплинарное производство⁶¹. В этом смысле совершенствование нормативной правовой базы является приоритетной задачей законодателя на этапе реконструкции системы государственной гражданской службы.

Итак, необходимо подвергнуть анализу стадии дисциплинарного производства, к которым, как уже отмечалось в ходе исследования, относятся выявление факта проступка и возбуждение дисциплинарного производства, расследование служебного проступка (служебная проверка, осуществляемая специальной комиссией), рассмотрение материалов дела, заключения комиссии и принятие решения, исполнение решения, обжалование (при необходимости), и прекращение дисциплинарного производства (которое происходит либо по истечении срока взыскания либо при снятии взыскания досрочно).

Надо сказать, что наличие стадий и их продолжительность, а также полнота, определяется руководителем, который организует служебное расследование. Безусловно, обязательным моментом является расследование служебной комиссией, однако стадии могут накладываться друг на друга, совершаться в иной последовательности. Все это не имеет значения, если в процессе не были нарушены таким ходом производства права и свободы служащего и иных лиц, принимающих участие в расследовании. Однако, например, расследование в сфере военной службы регламентировано более четким образом. Как указывает Ю.М. Буравлев, стадии аналогичны стадиям совершения административного производства. В связи с этим целесообразно унифицировать порядок осуществления производства в административном и дисциплинарной областях ответственности государственных гражданских служащих⁶².

⁶¹ Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: монография. М.: Юрлитинформ, 2010. – С. 210 - 211.

⁶² Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: монография. М.: Юрист, 2008.

Итак, переходя к выявлению проблем применения мер дисциплинарной ответственности и обжалования взысканий государственными гражданскими служащими, необходимо рассмотреть все стадии более подробно критической с точки зрения.

Возбуждение дисциплинарного производства, как начальная стадия, заключается в получении необходимой информации о совершении проступка. На этот момент речь еще не идет о конкретном виновном лице, выявляется только основание для возбуждения дисциплинарного производства. Что касается оснований, то здесь можно выделить, что как таковых, в законодательстве причин для возбуждения производства нет, поэтому, на основании анализа практики были выделены следующие основные причины⁶³:

- обнаружение проступка руководителем;
- представление ходатайства руководителем представителю нанимателя о совершении дисциплинарного проступка;
- жалоба физического или юридического лица;
- результаты служебных проверок, аудиторских проверок, иных финансово–хозяйственных проверок, ревизий;
- сведения от государственных служащих данного государственного органа о совершенном дисциплинарном проступке;
- сведения о дисциплинарном проступке, появившиеся в СМИ в виде сообщения о неисполнении или ненадлежащем исполнении государственным гражданским служащим своих служебных обязанностей.
- заявление самого госслужащего о совершенном им дисциплинарном проступке;

⁶³ См.: Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: монография. М.: Московский университет МВД России, 2007. С. 102 - 103; Княгинина О.Н. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: проблемы административной теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 20; Колосков А.М. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 36 - 37 и др.

– рекомендация аттестационной комиссии⁶⁴.

В связи с изложенным следует согласиться с А.А. Гришковцом относительно того, что существует проблема дисциплинарного производства, которая заключается в отсутствии специального нормативного закрепления порядка такого производства⁶⁵. Однако, представляется, что это исходит из того, что на практике возникает довольно много форм актов, которые формируются в рамках дисциплинарного производства⁶⁶.

Также обращает на себя внимание и тот факт, что возбуждение дисциплинарного производства является не обязанностью, а правом руководителя и представителя нанимателя. Довольно часто это приводит к тому, что ряд дисциплинарных проступков остается незамеченными, по различным причинам⁶⁷. В связи с этим полагаем, что необходимо закрепить обязанность указанных лиц, при обнаружении дисциплинарного проступка, самостоятельно или посредством сообщений, поступивших от других государственных служащих, иных лиц, физических и юридических, возбуждать дисциплинарное производство. При неясности основания проступка, субъекта, его совершившего, или при любых других сомнениях необходимо закрепить также обязанность руководителя инициировать служебное расследование.

Вторая стадия дисциплинарного производства представляет собой служебную проверку – расследование или разбирательство. Несмотря на то,

⁶⁴ Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // «Собрание законодательства РФ», 05.07.2010, № 27, ст. 3446.

⁶⁵ Гришковец А.А. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // Право и политика. 2001. № 9. С. 59.

⁶⁶ Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В.М. Манохина. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1986. С. 86; Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов, 1999. С. 233.

⁶⁷ Хайретдинов Р.А. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации: казусы в административном праве // Евразийский юридический журнал. 2012. № 10. С. 125.

что в некоторых случаях обстоятельства проступка более чем очевидны, работодатели склонны проводить служебную проверку⁶⁸.

Служебная проверка в качестве факультативной стадии дисциплинарного производства, несмотря на распространенность, до сих не имеет четкого определения в законодательстве. Так, анализируя происходящие внутри процедуры проверки и действия комиссии, можно охарактеризовать служебную проверку как факультативную стадию, имеющую административно–правовую основу, состоящую из мероприятий по полной, своевременной, всесторонней и объективной проверке обстоятельств дисциплинарного проступка или опровержения порочащих честь и достоинство, нарушающих права свободы и интересы государственного служащего сведений.

Таким образом, говоря о дисциплинарном производстве, мы находим аналогию с административным производством, связанным с административными правонарушениями. Поэтому дисциплинарное производство можно рассматривать в качестве административно–юрисдикционного института⁶⁹, однако надо учитывать то обстоятельство, что речь идет о государственном гражданском служащем, который имеет особый правовой статус, а также и тот факт, служащий подчиняется непосредственно лицу, уполномоченному принимать решения по поводу наложения взысканий на служащего.

Итак, возвращаясь к стадиям дисциплинарного производства, надо сказать, что основания проведения проверки, когда она является обязательной, закреплены в нормативных и ведомственных актах⁷⁰. Однако Законом № 79–ФЗ установлено, что служебная проверка

⁶⁸ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского гос. университета, 2007. С. 660.

⁶⁹ Никоноров Е.А. Институт служебной проверки в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

⁷⁰ Приказ ФСИН России от 12.04.2012 № 198 (ред. от 13.08.2013) «Об утверждении Инструкции об организации и проведении служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.05.2012 № 24360) // «Российская газета», № 206, 07.09.2012.

требуется во всех случаях, когда служащий совершил дисциплинарный проступок. Несмотря на данное указание, как отмечалось, проведение проверки является правом, а не обязанностью руководителя. Поэтому, для приведения актов правоприменения к единому знаменателю, следует, по нашему мнению, определить не только четкие основания для проведения проверки, но и установить обязанность проведения проверок, более четко урегулировать вопрос порядка их проведения, разъяснить правоприменителю вопросы, касающиеся ряда нюансов в осуществлении дисциплинарного производства⁷¹. Более того, следует указать документ, который должен стать основанием для начала процедуры проверки. В данном случае можно рекомендовать использовать опыт таможенных органов, где необходимо проводить проверку на основании приказа руководителя.

Здесь можно отметить, что в ходе дисциплинарного производства на данной стадии не определен круг полномочий участников проверки, включая полномочия членов комиссии, руководителя, свидетелей и т.д. Говоря о правах и обязанностях гражданского служащего и представителя нанимателя, в статьях 58 и 59 Закона № 79–ФЗ, законодатель не обозначил никоим образом функции иных участников, как это сделано, например, в Положении о порядке проведения служебных проверок и применения дисциплинарных взысканий в Федеральной антимонопольной службе от 09.04.2014 № 238/14. В данном документе, вместе с тем, что говорится о полномочиях служащего и представителя нанимателя, специально оговариваются полномочия членов Комиссии по проведению служебной проверки, а также полномочия ее председателя (п. п. 2.8–2.15)⁷².

Таким образом, представляется целесообразным определить и полномочия участников, и, безусловно, самих участников дисциплинарного

⁷¹ Овчинников Н.А. Служебная проверка как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 52 - 56.

⁷² Приказ ФАС России от 09.04.2014 № 238/14 «Об утверждении Порядка организации и проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих Федеральной антимонопольной службы» (Зарегистрировано в Минюсте России 10.10.2014 № 34279) // «Российская газета», № 244, 24.10.2014.

производства. Так, к таким лицам следует относить, кроме руководителя государственного органа и государственного гражданского служащего, условно виновного в совершении дисциплинарного проступка, также иных лиц, которые наделены полномочиями в отношении служебной проверки – это председатель и члены профсоюза; среди представителя нанимателя это представителя кадровой и юридической служб; иными лицами, привлеченными к участию, могут быть эксперты, специалисты.

Также среди проблем дисциплинарного производства могут быть выделены и проблемы доказательственной базы. Так, вопрос перечня доказательств, которые могут быть собраны в ходе проверки, не решен в действующем законодательстве⁷³, а те нормативные акты, которые являются основанием для проведения проверки, не содержат перечня, кроме истребования письменного объяснения. Представляется, что законодатель указал на объяснение, как на единственное закрепленное в законодательстве доказательство, прямое, но явно недостаточное, тогда как другие доказательства, их необходимость и полнота, выносятся на усмотрение руководителя. Поэтому вопрос доказательств должен быть также определен в действующих НПА.

Далее, по окончании служебной проверки, выносится заключение комиссии, в котором в обязательном порядке отражается мнение выборного органа о применении дисциплинарного взыскания или же неприменения мер ответственности к государственному гражданскому служащему. Как отмечается в юридической литературе⁷⁴, предложение комиссии не является обязательным для руководителя, и он единолично принимает решение, на основании материалов и заключения комиссии, о том, есть ли необходимость в наложении дисциплинарного взыскания, а также о том, какой вид взыскания стоит применять. На наш взгляд, в рамках дисциплинарного производства значительная часть вопросов отдается на усмотрение

⁷³ Буравлев Ю.М. Указ. соч. С. 16.

⁷⁴ Пономарева Т.Л. Указ. соч. С. 20.

руководителя. А между тем, решение комиссии могло быть положено в основу решения руководителя, как обязательное, поскольку принято коллегиально. В связи с этим предлагаем закрепить положение о том, что существует необходимость в том, чтобы решение комиссии являлось основным, а у руководителя оставались полномочия по выбору вида взыскания.

Рассмотрение и разрешение дела по существу в качестве стадии дисциплинарного производства предусматривает, что руководитель, принимая во внимание решение комиссии, и рассматривая материалы и доказательства по делу о дисциплинарном проступке, выносит решение о применении мер дисциплинарной ответственности к государственному гражданскому служащему⁷⁵. Безусловно, учитывается не только тяжесть проступка, но и степень вины государственного гражданского служащего в данном проступке, а также те обстоятельства, которые стали причиной совершения проступка, и послужной список служащего, его достижения на службе и т.д., то есть, иными словами, положительные характеристики.

В отношении некоторых служащих в действующем законодательстве установлен перечень обстоятельств, при наличии которых взыскание, как мера ответственности, может быть как усилена, так и смягчена. Например, Федеральный закон от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»⁷⁶ (ст. 28.5 и ст. 28.3) содержит такой перечень. Что касается подобного списка для государственных служащих, то он присутствует только в некоторых ведомственных актах⁷⁷, в отношении служащих отдельных правоохранительных органов вообще не предусмотрен. На наш взгляд вполне справедливо будет установить перечни для всех служащих, любой категории. Это необходимо для того, чтобы более четко регламентировать

⁷⁵ Княгинина О.Н. Указ. соч. С. 10.

⁷⁶ Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 06.03.2019) «О статусе военнослужащих» // «Собрание законодательства РФ», № 22, 01.06.1998, ст. 2331.

⁷⁷ Приказ Росводресурсов от 15.07.2009 № 144 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебной проверки и применения дисциплинарных взысканий в Федеральном агентстве водных ресурсов» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 10.08.2009 № 14509) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 35, 31.08.2009.

вопрос о том, в каких случаях руководителю следует применять различные виды ответственности, либо исключить их применение⁷⁸. Это может быть справедливым не только в отношении служащих правоохранительной службы, но и гражданских служащих.

Исполнение решения руководителя представляет собой заключительный этап основного дисциплинарного производства. При этом под исполнением понимается не столько течение срока взыскания, сколько тот факт, что служащий ознакомлен с приказом, о наложении взыскания. При этом, в соответствии с практикой, если на документе стоит подпись служащего, то он считается ознакомленным с теми мерами, которые на него наложены в связи с дисциплинарным проступком⁷⁹. Между тем, в ведомственных актах не всегда указывается срок, в течение которого служащий должен быть ознакомлен с документом, и если для таможенных сотрудников и сотрудником органов внутренних дел есть 3 дня на ознакомление, а у государственного гражданского служащего Министерства финансов РФ – 5 дней⁸⁰; то, например, для сотрудников Следственного комитета РФ установлен лишь максимальный месячный срок применения дисциплинарного взыскания⁸¹. В связи с изложенным представляется установить единые сроки ознакомления служащего с решением представителя нанимателя о том, что к служащему будут применены взыскания, предусмотренные в рамках дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. При этом обязанность представить

⁷⁸ Бялт В.С. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 8.

⁷⁹ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 06.02.2018 по делу № 33-771/2018 Требование: О признании увольнения незаконным, изменении формулировки основания увольнения, взыскании невыплаченной заработной платы // СПС КонсультантПлюс; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 05.11.2014 № 33-17238/2014 по делу № 2-2547/2014 Требование: О признании утратившим право пользования жилым помещением // СПС КонсультантПлюс и др.

⁸⁰ Приказ Минфина России от 01.09.2015 № 138н (ред. от 27.09.2016) «Об утверждении Служебного распорядка Министерства финансов Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.09.2015 № 39046) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.10.2015.

⁸¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О Следственном комитете Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // «Собрание законодательства РФ», 03.01.2011, № 1, ст. 15.

для ознакомления документ необходимо возложить на руководителя органа государственной власти в срок не более трех дней со дня издания приказа о наложении дисциплинарного взыскания. Служащий должен не только прочесть данный приказ, но и расписаться в том, что он ознакомлен, ему понятны все условия и последствия наложения дисциплинарного взыскания, ограничения, с этим связанные, а также служащий ознакомлен с порядком обжалования вынесенного решения. В том случае, если служащий отказывается расписываться в том, что он ознакомился с решением, и отказывается получать копию приказа, то необходимо составлять акт, иными словами, документ об отказе служащего в получении копии приказа.

Следующая, пятая стадия, является факультативной. То есть, она не является обязательной и включает в себя пересмотр решения относительно наложения дисциплинарного взыскания на государственного гражданского служащего. Безусловно, данная стадия не всегда имеет место быть по той причине, что не каждое решение обжалуется служащими. Кроме того, надо сказать, что пересмотр может быть осуществлен и в том случае, если по результатам контрольных мероприятий выяснилось, что решением о наложении дисциплинарного взыскания были нарушены права самого служащего либо третьих лиц.

Процессуальный порядок обжалования, как и другие некоторые процессуальные особенности и элементы дисциплинарного производства, не имеет единой формы и не закреплен, соответственно, в законодательстве о государственной службе. Между тем, ведомственные акты в той или иной степени пытаются регулировать и детализировать данный порядок. Так, например, для военнослужащих процессуальный порядок устанавливается в соответствии с Приказом Министра обороны РФ № 555 от 18.08.2014 г. в рамках документа о рассмотрении обращений граждан РФ применительно к Вооруженным силам РФ⁸². Что касается в общей сложности всех

⁸² Приказ Министра обороны РФ от 18.08.2014 № 555 «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений

государственных гражданских служащих, то надо сказать, что порядок дисциплинарного производства, который включает рассмотрение спора, принятие решения, ознакомление с результатами, то в пункте 11 статьи 70 Закона «О государственной гражданской службе РФ» указывается, что данный порядок регламентируется федеральным законом. Однако такой закон, посвященный непосредственно дисциплинарному производству в отношении государственных гражданских служащих, не принят. Между тем, общие нормы все же существуют. Среди них следует отметить Федеральный закон от 2.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁸³ и Трудовой кодекс РФ⁸⁴.

Таким образом, можно констатировать, что точные указания на порядок применения досудебного урегулирования спора отсутствуют в действующем законодательстве.

Между тем, государственный гражданский служащий имеет право обжаловать решение представителя нанимателя не только в комиссию по служебным спорам, но и в судебном порядке, вне зависимости от рассмотрения и решения по этому вопросу руководителя органа. Кодекс административного судопроизводства РФ предусматривает ряд норм, регулирующих порядок подачи жалобы и ее рассмотрение со стороны государственных гражданских служащих⁸⁵. Однако нельзя назвать судебный порядок обжалования эффективной процедурой, поскольку не каждый государственный гражданский обращается в суд за защитой своих прав⁸⁶. Поэтому довольно важным является более детально урегулировать механизм

граждан Российской Федерации» (вместе с «Инструкцией по работе с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации») (Зарегистрировано в Минюсте России 22.09.2014 № 34100) // «Российская газета», № 238, 17.10.2014.

⁸³ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.05.2006, № 19, ст. 2060.

⁸⁴ Воробьев Н.И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н.И. Воробьев и др. // СПС КонсультантПлюс. 2014.

⁸⁵ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.12.2018) // «Собрание законодательства РФ», 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

⁸⁶ Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 23.

судебной защиты прав служащих, которым назначено дисциплинарное наказание.

Таким образом, подводя промежуточные итоги, надо сказать, что служебная проверка в законодательстве полностью не урегулирована, то есть не существует однозначного порядка ее проведения. Между тем, учитывая опыт регулирования дисциплинарного процесса в отношении служащего по поводу служебной проверки ведомственными актами, следует внести в законодательство о государственных гражданских служащих изменения, которые будут предусматривать наличие определенного акта, на основании которого должна будет проводиться служебная проверка. Кроме того, следует также определить круг лиц, которые уполномочены проводить служебную проверку, а также их правовой статус, права и обязанности и т.д.

Также законодательство, безусловно нуждается во внесении изменений и дополнений относительно обстоятельств, которые прямо предусматривают освобождение служащего от дисциплинарной ответственности, а также обстоятельств, которые по своему характеру являются смягчающими для государственного гражданского служащего. В связи с этим целесообразным видится подход, согласно которому руководитель, уполномоченный принимать решения относительно возможности или невозможности применения дисциплинарного взыскания, обязан применить наказание в случае, который прямо его предусматривает. Однако на усмотрение необходимо оставить вид наказания и в дальнейшем возможность досрочного снятия взыскания.

Кроме того, говоря о возможности обращения государственного гражданского служащего в суд, надо сказать, что служащие обращаются с исковым заявлением только в самых крайних случаях, поэтому механизм судебной защиты в данном случае неэффективен. Поэтому возникает необходимость более детального урегулирования механизма судебной защиты прав служащих, которым назначено дисциплинарное наказание.

§ 2. Рекомендации по совершенствованию процедуры применения мер дисциплинарной ответственности

Рассматривая применение мер дисциплинарной ответственности, надо сказать, что ряд взысканий не затрагивают непосредственно статуса служащего, а воздействуют на его психоэмоциональную сферу. Так, замечание, выговор, строгий выговор и предупреждение о неполном соответствии должности связаны только с тем, что воздействию подвергается только в основном репутация в коллективе, где несет службу должностное лицо. Таким образом, уровень этих взысканий представляется дублирующим друг друга, то есть каждый новый вид взыскания не несет ничего нового по сравнению с предыдущим. Единственное взыскание, которое отличается от указанных – это увольнение, при котором для служащего наступают определенные изменения не только относительно невозможности осуществлять деятельность в конкретном органе – такому служащему вообще довольно сложно бывает устроиться куда–либо на другую работу, предусматривающую иной род деятельности.

Поэтому здесь можно определить, что играет роль степень осуждения служащего со стороны коллег и общественности. Считается, что степень осуждения увеличивается от замечания к предупреждению о неполном служебном соответствии. В перечне взысканий только увольнение влечет за собой существенное изменение положения служащего.

Представляется, ввиду отсутствия принципиальных различий между моральными наказаниями, указанными выше, ввести в законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность служащих, дополнительные меры.

Так, полагаем, что государственные гражданские служащие, ввиду совершения ими дисциплинарного проступка, должны лишаться тех

привилегий, которые дает им служба в определенном государственном органе, либо стаж в этом же органе, или вообще на государственной службе (например, выслуга лет). Таким образом, наказания в рамках дисциплинарной ответственности должны носить, по нашему мнению, больше материальный характер, нежели моральный. Довольно интересным представляется предложение одного из исследователей, изучавших государственную гражданскую службу с различных ее аспектов (А.А. Гришковец), который предлагал использовать в качестве взысканий лишение права пользования ведомственными учреждениями на определенный срок, вычет конкретного времени службы из стажа, сокращение или лишение (только на определенный срок) различных льгот, предусмотренных для государственных гражданских служащих конкретного органа и т.д.

Подобные меры используются в иностранных государствах. Так, например, в Японии государственный служащий при совершении дисциплинарного проступка может лишиться до одной третьей части своего жалованья на срок не более 1 года⁸⁷. В Германии в качестве дисциплинарного наказания используется лишение служащего до одной пятой части его оклада на период не более трех лет⁸⁸. Азербайджанские государственные служащие могут быть лишены от 5 до 30% своего жалованья на срок до одного года⁸⁹.

Достаточно сложную систему по материальному обеспечению и профессиональному стимулированию профессиональной служебной деятельности содержит государственная служба РФ. Основой данной системы является денежное содержание служащего⁹⁰. Основываясь на анализ

⁸⁷ Закон 1947 г. «О государственных публичных должностных лицах» № 120 // (Малый сборник законов). Токио: Юхикаку, 1995. С. 153 - 167.

⁸⁸ The public service in Germany [Электронный ресурс]. URL: http://www.verwaltungsgesetz.de/ANlage/origiNeal_548865/The-public-service-in-Germany.pdf, цит. по: Организационная структура и законодательная база государственной службы в Германии (дата обращения: 15.05.2019).

⁸⁹ Закон Азербайджанской Республики от 21 июля 2000 года № 926-ПQ «О государственной службе» (ред. от 05.03.2010) (ст. 25) [Электронный ресурс]. URL: http://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=118:the-republic-of-azerbaijan-civil-service-law&Itemid=173&language=ru (дата обращения: 11.04.2019).

⁹⁰ Указ Президента РФ от 25.07.2006 № 763 (ред. от 08.02.2019) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // «Собрание законодательства РФ», 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3459.

структуры рассматриваемого содержания можно отметить необходимость дополнения перечня дисциплинарных взысканий лишением или сокращением одной из дополнительных выплат являющейся частью денежного содержания – ежемесячного денежного поощрения, в пределах установленных на основании категории и тяжести совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка⁹¹.

Вместе с этим дополнить необходимо и 6 пункт 50 статьи Закона, предусматривающее, что размер денежного поощрения для государственного гражданского служащего в случаях, которые определены законодательством, может быть сокращен. Принимая во внимание тот факт, что денежное поощрение может выплачиваться по решению руководителя органа⁹² и не всем сотрудникам государственного органа⁹³, внесение дополнений и изменений должно сопровождаться дифференциацией указанного взыскания в пределах должностей, а также необходима регуляторная норма, устанавливающая пределы взыскания в виде сокращения денежного поощрения.

Как отмечается в научной литературе, оплату труда можно отнести к мотивирующему фактору, только когда она зависит от результатов трудовой деятельности⁹⁴. В других случаях при поощрении при ненадлежащем исполнении либо неисполнении служебных обязанностей государственным служащим, выплата теряет свое функциональное предназначение. Данный вывод обусловлен тем, что, исходя из смысла денежного поощрения, оно

⁹¹ Christensen J. G. Public personnel policies and personnel administration/ J. G.Christensen, R. Gregory // The State at Work: Comparative Public Service Systems By Hans-Ulrich Derlien, B. Guy Peters Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Publisher: Edward Elgar Publishing 2009. - 387 p.

⁹² Приказ ФТС России от 10.06.2005 № 533 (ред. от 12.04.2013) «О выплате должностным лицам таможенных органов Российской Федерации ежемесячного денежного поощрения в зависимости от сложности, объема и важности выполняемых задач» (Зарегистрировано в Минюсте России 14.07.2005 № 6789) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 29, 18.07.2005.

⁹³ Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О Следственном комитете Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // «Собрание законодательства РФ», 03.01.2011, № 1, ст. 15.

⁹⁴ Лемин Ф. Мотивация персонала в управленческой деятельности Китая // Социология власти. 2009. № 1. С. 229.

должно быть стимулом выполнения своих обязанностей добросовестно, без нарушений⁹⁵.

Стоит учитывать и то, что в период действия дисциплинарного взыскания меры поощрения к государственным служащим, как правило, не применяются⁹⁶. Однако, обращаясь к ведомственным актам, можно увидеть, что этот вопрос оставлен на усмотрение руководителя органа, а значит, к служащим, которые допустили дисциплинарное нарушение и имеют соответствующее взыскание, возможно использование поощрительных мер в период действия наказания за проступок⁹⁷. В этом смысле представляется целесообразным установить в статье 58 Закона № 79–ФЗ правило, согласно которому служащий, который имеет действующее дисциплинарное наказание, может быть поощрен только досрочным снятием дисциплинарного взыскания.

Также, основываясь на том, что в некоторых нормативных актах ведомств присутствуют основания сокращения премиальной части выплат, следует, в числе прочих, установить и наличие дисциплинарного взыскания. Данное положение должно быть закреплено в Законе «О государственной гражданской службе РФ». Так, например, за основу могут взяты акты МЧС России⁹⁸ (служащий может быть лишен денежного поощрения в случае

⁹⁵ Добробаба М.Б. Административные правоотношения с участием государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации: монография. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2010. С. 121.

⁹⁶ Постановление Правительства РФ от 22.09.2000 № 715 «Об утверждении Устава о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота» // «Собрание законодательства РФ», 02.10.2000, № 40, ст. 3966.

⁹⁷ Приказ Минфина России от 09.07.2007 № 61н (ред. от 19.09.2017) «Об утверждении Положений о порядке выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы государственным гражданским служащим, о порядке премирования, о порядке выплаты материальной помощи и единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска государственным гражданским служащим и работникам, замещающим должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, Министерства финансов Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.08.2007 № 9964) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 36, 03.09.2007.

⁹⁸ Приказ МЧС России от 26.10.2006 № 616 (ред. от 06.04.2012) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих МЧС России» (вместе с «Порядком выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы федеральным государственным гражданским служащим МЧС России, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы», «Порядком выплаты премии за выполнение особо важных и сложных заданий федеральным государственным гражданским служащим МЧС России, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы», «Положением об оказании материальной помощи федеральным государственным гражданским служащим МЧС России, замещающим должности федеральной

нарушения трудовой дисциплины, несвоевременного исполнения обязанностей и т.д.), акты Минэнерго (несоблюдение сроков исполнения поручений руководства Минэнерго России, низкая результативность деятельности, ненадлежащее качество работы и т.д.)⁹⁹.

Кроме всего прочего, существуют и такие меры наказания за совершенный дисциплинарный проступок, как лишение звания, нагрудного знака отличия, почетных знаков, понижение в должности или в звании (классном чине). Данные меры применяются в рамках деятельности правоохранительных органов. Между тем, не все взыскания признаются исследователями целесообразными. Так, например, С.А. Иванова считает, что понижение в должности является ничем иным, как видом принудительного труда (перечень видов принудительного труда приведен в статье 4 ТК РФ)¹⁰⁰. Здесь следует согласиться с автором, поскольку понижение в должности – это, своего рода, перевод на другую должность без согласия работника. Трудовой кодекс РФ, Конвенция МОТ № 29¹⁰¹ и Конвенция МОТ № 105¹⁰² предусматривают, что такие действия руководства однозначно являются проявлениями использования принудительного труда в системе государственной гражданской службы.

Судебная практика в этом вопросе довольно непоследовательна, поскольку даже Верховный суд РФ заключил¹⁰³, что перевод на

государственной гражданской службы») (Зарегистрировано в Минюсте России 30.11.2006 № 8538) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 51, 18.12.2006.

⁹⁹ Приказ Минэнерго России от 02.10.2008 № 102 (ред. от 22.12.2017) «Об утверждении Положения о порядке выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы, премирования, выплаты единовременного поощрения за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу, единовременной выплаты к ежегодному оплачиваемому отпуску, выплаты материальной помощи федеральным государственным гражданским служащим Министерства энергетики Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.10.2008 № 12462) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 43, 27.10.2008.

¹⁰⁰ Иванова С.А. Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 23.

¹⁰¹ Конвенция № 29 Международной организации труда «Относительно принудительного или обязательного труда» (принята в г. Женеве 28.06.1930 на 14-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // Ведомости ВС СССР. 2 июля 1956 г. № 13. Ст. 279.

¹⁰² Конвенция № 105 Международной организации труда «Об упразднении принудительного труда» [рус., англ.] (Заключена в г. Женеве 25.06.1957) // Собрание законодательства РФ. 10 декабря 2001 г. № 50. Ст. 4649.

¹⁰³ Определение Верховного Суда РФ от 19.01.2010 № КАС09-650 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 30.10.2009 № ГКПИ09-1324, которым оставлено без удовлетворения заявление о

нижестоящую должность с согласия служащего не является дисциплинарным взысканием, при том, что перевод входит в перечень взысканий, установленных в 50 статье в 1 ее части Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Верховный суд РФ посчитал, что перевод в данном случае является мерой, при которой служащий может избежать более строго наказания в виде увольнения со службы.

В целом, принимая позицию Верховного суда РФ, надо все же отметить, что перевод на другую должность предусмотрен также ведомственными актами, например, актами Министерства обороны. Здесь нужно сказать, что Верховный суд РФ рассматривал дело относительно сотрудника правоохранительных органов, поэтому в рамках указанного дела была проведена аналогия с дисциплинарными взысканиями военнослужащих, в отношении которых понижение в должности также существует. Тем не менее, военная служба не может сравниваться с любой другой государственной службой, поскольку не подпадает под действие Трудового кодекса РФ и, соответственно, не опирается на положения Конвенций № 29 и № 105.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что перевод на нижестоящую должность, в том числе и в правоохранительных органах, следует исключить из перечня дисциплинарных взысканий, как проявление принудительного труда. Между тем, следует оставить возможность сотрудника правоохранительных органов, либо служащего любого другого государственного органа, перевестись на другую должность, при наличии и доказанности факта нарушения дисциплины и необходимости применения наиболее строго наказания, вместо увольнения со службы. В связи с этим

признании частично недействующим пункта 3 «Перечня изменений и дополнений, вносимых в Инструкцию о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденную Приказом МВД России от 14 декабря 1999 г. № 1038», утв. Приказом МВД РФ от 16.11.2001 № 1010» // СПС КонсультантПлюс.

предлагаем внести изменения в пункт 5 статьи 50 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел...», которые касаются перевода на нижестоящую должность и могут «применяться только с согласия сотрудника правоохранительных органов» при совершении дисциплинарных, которые, как правило, приводят к увольнению из органов внутренних дел. Сюда можно отнести грубые нарушения дисциплины либо неоднократные нарушения, при имеющемся решении о наложении дисциплинарного взыскания в виде увольнения, изложенное в письменной форме.

Увольнение в качестве дисциплинарного взыскания является особым видом взыскания и применяется только в прямо установленных законом случаях. Это наиболее строгий вид дисциплинарного взыскания, когда происходит разрыв контракта со служащим и соответственно прекращение государственно-служебных правоотношений.

При этом расширение перечня допустимых оснований для применения указанного взыскания может быть осуществлено только в том случае, если будут вноситься соответствующие изменения в федеральное законодательство, то есть в рамках ведомственных актов полномочий по увеличению количества оснований увольнения служащего руководителям государственных органов не предоставлено.

Между тем, основываясь на проведенном анализе, необходимо отметить, что довольно часто ведомственные акты и федеральный закон не соотносятся между собой. Поэтому считаем целесообразным установить единые требования к определению перечня конкретных мер взысканий за совершение определенных нарушений дисциплинарного характера. В этом направлении некоторые изменения уже внесены и действуют. Так, за совершение малозначительных коррупционных нарушений служащий несет ответственность в виде применения к нему замечания (государственная

гражданская служба), замечания и выговора (таможенные органы, следственный комитет и т.п.), выговора (в отношении военнослужащих)¹⁰⁴.

На наш взгляд, классификация дисциплинарных проступков (служебно-дисциплинарных деликтов) должна быть увязана с тем, какие санкции предусмотрены за каждое их нарушений, а также с процессуальной составляющей. Так, применительно к государственным гражданским служащим целесообразно до принятия Служебного кодекса Российской Федерации следует закрепить норму в Законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которая гласит, что лицом, который имеет полномочия по привлечению к дисциплинарной ответственности, может быть наложено взыскание на государственного гражданского служащего в виде замечания при совершении малозначительного проступка (следует также определить критерии малозначительности); в виде выговора при совершении значительного проступка, либо предупреждение о неполном служебном соответствии за совершение значительного проступка. В этом случае необходимо принятие коллегиального решения Дисциплинарным советом или коллегией. В ситуации, когда государственным гражданским служащим причинен материальный ущерб государственному органу, такого служащего следует одновременно привлекать к материальной ответственности, наряду с дисциплинарной. Грубый дисциплинарный проступок либо неоднократный приводит к увольнению из государственного органа.

Дисциплинарные взыскания, таким образом, могут быть дифференцированы на основные и вспомогательные, или, другими словами, дополнительные. В этом случае у уполномоченного лица появится возможность назначать два наказания одновременно – основное и дополнительное. В рамках правоохранительной деятельности эти правила

¹⁰⁴ Федеральный закон от 22.12.2014 № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2014, № 52 (часть I), ст. 7542.

уже реализованы, но, однако, это не приводит к нарушению прав сотрудников. Так, например, сотрудник, кроме наложения взыскания, например, в виде выговора, также может быть исключен из списка лиц, фотографии которых размещаются на Доске почета. Безусловно, применяемые меры, как мы уже отмечали, нуждаются в унификации и систематизации, поскольку их перечень неодинаков в различных ведомственных актах.

Таким образом, действующая система дисциплинарных взысканий нуждается в совершенствовании посредством систематизации ведомственных актов, обращая внимание на степень детализации того или иного положения федерального закона, с внесением изменений в Закон «О государственной гражданской службе РФ», приведения ведомственных актов в соответствие с федеральным законодательством и международными актами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, подводя итоги исследования, следует подчеркнуть следующее:

1. Для того чтобы в отношении работников наступила дисциплинарная ответственность нужно обязательное наличие абсолютно всех составляющих ДП. Это понятие нуждается в некоторой корректировке. В силу этого будет целесообразным, чтобы данное понятие определялось, исходя из проведенного анализа, в Федеральном законе «О государственной гражданской службе в РФ», в п.1 ст. 57, в следующей редакции: «За совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, требований к служебному поведению, ограничений и запретов, как во время службы, так и вне ее, представитель нанимателя имеет право применить ... дисциплинарные взыскания».

2. Основания дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего являются одновременно и основаниями применения иных мер ответственности. Поэтому, учитывая, что государственный гражданский служащий имеет особый правовой статус, наподобие военнослужащего, необходимо выделять так называемую служебную ответственность служащего, куда включены три вида ответственности: дисциплинарная, административная и уголовная. Также, в свете сказанного, необходимо учитывать и тот факт, что одни и те же основания нередко влекут применение к служащему мер дисциплинарной и административной ответственности. Поэтому необходимо, в рамках выделения института служебной ответственности, дифференцировать наказания по тяжести проступка, не допуская привлечения государственного гражданского служащего к двум видам ответственности сразу.

3. Также важно выделить досрочное снятие во время одной из факультативных стадий дисциплинарного производства наложенного ранее дисциплинарного взыскания на государственного служащего. Для этого решаются некоторые вопросы, не нашедшие, к сожалению, на сегодняшний день должного правового регулирования. К ним относятся вопросы:

- по установлению и унификации перечня коллективных и индивидуальных субъектов в разных видах государственной службы, имеющих право на инициативу по досрочному снятию дисциплинарного взыскания;

- по перечислению тех оснований, при которых возможно досрочное снятие наложенного ранее дисциплинарного взыскания на государственного служащего;

- по определению минимальных сроков, после окончания которых появляется возможность досрочно снять дисциплинарное взыскание определенного вида (свой срок по каждому виду дисциплинарного взыскания);

- по установлению в реализации снятия досрочно наложенного ранее дисциплинарного взыскания на государственного служащего процессуального порядка (определение форм документов, порядок и срок рассмотрения, очередности в снятии взысканий и т.д.).

Благодаря решению данных вопросов будут закрыты те пробелы, которые существуют в правовом регулировании снятия досрочно наложенного ранее дисциплинарного взыскания на государственного служащего, что в свою очередь будет способствовать стимулирующему влиянию на поведение нарушивших служебную дисциплину государственных служащих.

4. В случае, когда гражданским служащим сделано все от него зависящее для исполнения своей служебной обязанности, он должен быть признан невиновным. Соответственно при решении связанного с

дисциплинарной ответственностью вопроса данное обстоятельство обязательно должно быть выяснено.

Учитывается и возложение бремени доказывания обоснованного применения дисциплинарного взыскания (исходя из дефиниции трудового права) на представителя нанимателя. В том случае, когда при оспаривании в судебном порядке приказа по применению рассматриваемого взыскания устанавливается что его применение не учитывает указанных выше обстоятельств, то данный приказ отменяется.

Связанный с виновностью лица вопрос подлежит возбуждению только в случае доказательства первых трех условий ответственности, которыми являются следующие: противоправное деяние, вред и причинная связь между ними.

Говоря о причинах пропуска сроков обращения государственного гражданского служащего за защитой своих права, представляется целесообразным определять эти причины такими же, как и в других случаях, касающихся сроков обращения лиц за восстановлением нарушенного права, или за защитой своих прав.

5. В заключение также необходимо сказать, что проверка в законодательстве полностью не урегулирована, то есть не существует однозначного порядка ее проведения. Между тем, учитывая опыт регулирования дисциплинарного процесса в отношении служащего по поводу служебной проверки ведомственными актами, следует внести в законодательство о государственных гражданских служащих изменения, которые будут предусматривать наличие определенного акта, на основании которого должна будет проводиться служебная проверка. Кроме того, следует также определить круг лиц, которые уполномочены проводить служебную проверку, а также их правовой статус, права и обязанности и т.д.

Также законодательство, безусловно нуждается во внесении изменений и дополнений относительно обстоятельств, которые прямо предусматривают

освобождение служащего от дисциплинарной ответственности, а также обстоятельств, которые по своему характеру являются смягчающими для государственного гражданского служащего. В связи с этим целесообразным видится подход, согласно которому руководитель, уполномоченный принимать решения относительно возможности или невозможности применения дисциплинарного взыскания, обязан применить наказание в случае, который прямо его предусматривает. Однако на усмотрение необходимо оставить вид наказания и в дальнейшем возможность досрочного снятия взыскания.

Кроме того, говоря о возможности обращения государственного гражданского служащего в суд, надо сказать, что служащие обращаются с исковым заявлением только в самых крайних случаях, поэтому механизм судебной защиты в данном случае неэффективен. Поэтому возникает необходимость более детального урегулирования механизма судебной защиты прав служащих, которым назначено дисциплинарное наказание.

6. Полагаем, что государственные гражданские служащие, ввиду совершения ими дисциплинарного проступка, должны лишаться тех привилегий, которые дает им служба в определенном государственном органе, либо стаж в этом же органе, или вообще на государственной службе (например, выслуга лет). Таким образом, наказания в рамках дисциплинарной ответственности должны носить, по нашему мнению, больше материальный характер, нежели моральный. Довольно интересным представляется предложение одного из исследователей, изучавших государственную гражданскую службу с различных ее аспектов (А.А. Гришковец), который предлагал использовать в качестве взысканий лишение права пользования ведомственными учреждениями на определенный срок, вычет конкретного времени службы из стажа, сокращение или лишение (только на определенный срок) различных льгот, предусмотренных для государственных гражданских служащих конкретного органа и т.д.

Кроме того, необходимо внести дополнение в п. 6 ст. 50 Закона, предусматривающее, что размер денежного поощрения для государственного гражданского служащего в случаях, которые определены законодательством, может быть сокращен. Принимая во внимание тот факт, что денежное поощрение может выплачиваться по решению руководителя органа и не всем сотрудникам государственного органа, внесение дополнений и изменений должно сопровождаться дифференциацией указанного взыскания в пределах должностей, а также необходима регуляторная норма, устанавливающая пределы взыскания в виде сокращения денежного поощрения.

Будет целесообразным установить в пункте 9 статьи 58 Закона № 79–ФЗ правило, согласно которому служащий, который имеет действующее дисциплинарное наказание, может быть поощрен только досрочным снятием дисциплинарного взыскания.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что перевод на нижестоящую должность, в том числе и в правоохранительных органах, следует исключить из перечня дисциплинарных взысканий, как проявление принудительного труда. Между тем, следует оставить возможность сотрудника правоохранительных органов, либо служащего любого другого государственного органа, перевестись на другую должность, при наличии и доказанности факта нарушения дисциплины и необходимости применения наиболее строгого наказания, вместо увольнения со службы.

В связи с этим полагаем, необходимо п. 5. ст. 50 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «Перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел может применяться с согласия сотрудника органов внутренних дел в случае совершения им грубого нарушения служебной дисциплины либо неоднократного нарушения им служебной дисциплины и при наличии наложенного в письменной форме дисциплинарного взыскания

в качестве условия, при наличии которого к нему не будет применено дисциплинарное взыскание в виде увольнения со службы в органах внутренних дел».

Классифицировать дисциплинарные проступки наиболее правильно на наш взгляд, исходя из дисциплинарных взысканий за их совершение. Соответственно в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в отношении государственных гражданских служащих до принятия Служебного кодекса РФ наиболее целесообразным является закрепление положения о наложении замечания уполномоченным привлекать государственных служащих к дисциплинарной ответственности должностным лицом при совершении:

– значительного проступка – после консультации с коллегиальным органом – Дисциплинарным советом, который нами предложено сформировать, в качестве меры накладывается выговор или предупреждение о неполном должностном несоответствии, а при причинении государству материального ущерба дополнить привлечением к материальной ответственности;

– грубого дисциплинарного проступка в качестве меры дисциплинарного взыскания применение увольнения.

Разделение дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные целесообразно закрепить законодательно, с указанием на возможность назначения основного или основного и дополнительного взыскания за один и тот же дисциплинарный проступок.

Соответственно действующей системе по дисциплинарным взысканиям необходимо усовершенствование в части подходов правового регулирования и переориентации законодательства, что даст возможность улучшить правовое регулирование института служебно-дисциплинарной ответственности государственных служащих.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. Конвенция № 29 Международной организации труда «Относительно принудительного или обязательного труда» (принята в г. Женеве 28.06.1930 на 14-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // Ведомости ВС СССР. 2 июля 1956 г. № 13. Ст. 279.

3. Конвенция № 105 Международной организации труда «Об упразднении принудительного труда» [рус., англ.] (Заключена в г. Женеве 25.06.1957) // Собрание законодательства РФ. 10 декабря 2001 г. № 50. Ст. 4649.

4. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

5. «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.

6. «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // «Собрание законодательства РФ», 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

7. «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.12.2018) // «Собрание законодательства РФ», 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

8. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132–1 (ред. от 06.03.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» // «Российская юстиция», № 11, 1995.
9. Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 28.07.1997, № 30, ст. 3586.
10. Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 06.03.2019) «О статусе военнослужащих» // «Собрание законодательства РФ», № 22, 01.06.1998, ст. 2331.
11. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, № 31, ст. 3215.
12. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.05.2006, № 19, ст. 2060.
13. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.
14. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2010, № 31, ст. 4179.
15. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О Следственном комитете Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // «Собрание законодательства РФ», 03.01.2011, № 1, ст. 15.
16. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.

17. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.09.2018) // «Собрание законодательства РФ», 10.12.2012, № 50 (часть 4), ст. 6953.

18. Федеральный закон от 22.12.2014 № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2014, № 52 (часть I), ст. 7542.

19. Указ Президента РФ от 16.11.1998 № 1396 (ред. от 30.09.2012) «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», № 47, 23.11.1998, ст. 5742.

20. Указ Президента РФ от 25.07.2006 № 763 (ред. от 08.02.2019) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // «Собрание законодательства РФ», 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3459.

21. Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (ред. от 21.02.2019) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») // «Собрание законодательства РФ», 19.11.2007, № 47 (1 ч.), ст. 5749.

22. Указ Президента РФ от 16.11.1998 № 1396 (ред. от 30.09.2012) «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», № 47, 23.11.1998, ст. 5742.

23. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821(ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта

интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // «Собрание законодательства РФ», 05.07.2010, № 27, ст. 3446.

24. Постановление Правительства РФ от 22.09.2000 № 715 «Об утверждении Устава о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота» // «Собрание законодательства РФ», 02.10.2000, № 40, ст. 3966.

25. Приказ Министра обороны РФ от 18.08.2014 № 555 «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (вместе с «Инструкцией по работе с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации») (Зарегистрировано в Минюсте России 22.09.2014 № 34100) // «Российская газета», № 238, 17.10.2014.

26. Приказ Минэнерго России от 02.10.2008 № 102 (ред. от 22.12.2017) «Об утверждении Положения о порядке выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы, премирования, выплаты единовременного поощрения за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу, единовременной выплаты к ежегодному оплачиваемому отпуску, выплаты материальной помощи федеральным государственным гражданским служащим Министерства энергетики Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.10.2008 № 12462) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 43, 27.10.2008.

27. Приказ Минфина России от 09.07.2007 № 61н (ред. от 19.09.2017) «Об утверждении Положений о порядке выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской

службы государственным гражданским служащим, о порядке премирования, о порядке выплаты материальной помощи и единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска государственным гражданским служащим и работникам, замещающим должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, Министерства финансов Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.08.2007 № 9964) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 36, 03.09.2007.

28. Приказ Минфина России от 01.09.2015 № 138н (ред. от 27.09.2016) «Об утверждении Служебного распорядка Министерства финансов Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.09.2015 № 39046) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.10.2015.

29. Приказ Минюста России от 02.12.2009 № 415 (ред. от 28.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации служебных проверок в Министерстве юстиции Российской Федерации и его территориальных органах» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.12.2009 № 15927) // «Российская газета», № 36, 19.02.2010.

30. Приказ МВД России от 01.02.2018 № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.03.2018 № 50460) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.03.2018.

31. Приказ ФТС России от 10.06.2005 № 533 (ред. от 12.04.2013) «О выплате должностным лицам таможенных органов Российской Федерации ежемесячного денежного поощрения в зависимости от сложности, объема и важности выполняемых задач» (Зарегистрировано в Минюсте России 14.07.2005 № 6789) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 29, 18.07.2005.

32. Приказ МЧС России от 26.10.2006 № 616 (ред. от 06.04.2012) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих МЧС России» (вместе с «Порядком выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы федеральным государственным гражданским служащим МЧС России, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы», «Порядком выплаты премии за выполнение особо важных и сложных заданий федеральным государственным гражданским служащим МЧС России, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы», «Положением об оказании материальной помощи федеральным государственным гражданским служащим МЧС России, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы») (Зарегистрировано в Минюсте России 30.11.2006 № 8538) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 51, 18.12.2006.

33. Приказ ФСИН России от 12.04.2012 № 198 (ред. от 13.08.2013) «Об утверждении Инструкции об организации и проведении служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.05.2012 № 24360) // «Российская газета», № 206, 07.09.2012.

34. Приказ ФАС России от 09.04.2014 № 238/14 «Об утверждении Порядка организации и проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих Федеральной антимонопольной службы» (Зарегистрировано в Минюсте России 10.10.2014 № 34279) // «Российская газета», № 244, 24.10.2014.

35. Приказ Росводресурсов от 15.07.2009 № 144 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебной проверки и применения дисциплинарных взысканий в Федеральном агентстве водных ресурсов» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 10.08.2009 № 14509) // «Бюллетень

нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 35, 31.08.2009.

36. Закон Кемеровской области 89-ОЗ от 16 июня 2006 «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» (с изменениями на 29 апреля 2019 года) // «Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области», № 55, 2006.

37. Постановления Конституционного Суда РФ от 22.11.2011 № 25-П, 06.12.2012 № 31-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 61; СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7571.

38. Определение Конституционного Суда РФ от 25.09.2014 № 1858-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бронниковой Оксаны Дмитриевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 59.2 и частью 3 статьи 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

39. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2008 года: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 05.12.2008 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 2.

40. «Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014) // «Бюллетень трудового и социального законодательства РФ», № 9, 2014.

41. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 (ред. от 24.11.2015) «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 3, март, 2007.

42. Определение Верховного Суда РФ от 19.01.2010 № КАС09-650 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 30.10.2009

№ ГКПИ09-1324, которым оставлено без удовлетворения заявление о признании частично недействующим пункта 3 «Перечня изменений и дополнений, вносимых в Инструкцию о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденную Приказом МВД России от 14 декабря 1999 г. № 1038», утв. Приказом МВД РФ от 16.11.2001 № 1010» // СПС КонсультантПлюс.

43. Кассационное определение Хабаровского краевого суда от 23.03.2011 по делу № 33-1763 В удовлетворении исковых требований о восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда отказано правомерно, так как истец не представил доказательств того, что работодатель вынудил его написать заявление об увольнении по собственному желанию // СПС КонсультантПлюс.

44. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 06.02.2018 по делу № 33-771/2018 Требование: О признании увольнения незаконным, изменении формулировки основания увольнения, взыскании невыплаченной заработной платы // СПС КонсультантПлюс.

45. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 05.11.2014 № 33-17238/2014 по делу № 2-2547/2014 Требование: О признании утратившим право пользования жилым помещением // СПС КонсультантПлюс.

46. Апелляционное определение Верховного суда Чувашской Республики от 18.03.2015 по делу № 33-882/2015 Требование: Об оспаривании заключения служебной проверки, приказа о привлечении к дисциплинарной ответственности // СПС КонсультантПлюс.

47. Апелляционное определение Московского городского суда от 24.07.2015 по делу № 33-23468/2015 Требование: О признании незаконным увольнения, восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время

вынужденного прогула, задолженности по заработной плате, компенсации морального вреда // СПС КонсультантПлюс.

48. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 08.07.2014 по делу № 33-5545/14 Иск о признании незаконными заключения комиссии и распоряжения о применении дисциплинарного взыскания удовлетворен правомерно, так как установлено отсутствие в действиях истца вины в неправомерной подготовке свидетельства о праве на получение социальной выплаты на приобретение жилого помещения или строительство индивидуального жилого дома // СПС КонсультантПлюс.

49. Закон 1947 г. «О государственных публичных должностных лицах» № 120 // (Малый сборник законов). Токио: Юхикаку, 1995. – С. 153 - 167.

50. Закон Азербайджанской Республики от 21 июля 2000 года № 926-ПQ «О государственной службе» (ред. от 05.03.2010) (ст. 25) [Электронный ресурс]. URL: http://www.caa.gov.az/i№dex.php?optio№=com_k2&view=item&id=118:the-republic-of-azerbaija№-civil-service-law&Itemid=173&la№g=ru (дата обращения: 11.04.2019).

51. Абрамов И.А. К вопросу правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих / И.А. Абрамов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2015. – № 2. – С. 145-147.

52. Адриановская И.И. Преемственность в трудовом праве: Монография / И.И. Адриановская. – 2-е изд., перераб. и доп. – Южно-Сахалинск: СахГУ, 2010. – 264 с.

53. Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В.М. Манохина. – Саратов: Издательство Саратовского университета, 1986. – С. 86;

54. Алексеева В.В. Основания дисциплинарной ответственности / В.В. Алексеева, А.П. Иванова, Р.И. Тимофеева // COLLOQUIUM-JOURNAL. – 2017. – № 4 (15). – С. 23-24.
55. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для юрид. вузов и фак. М., 2003. – С. 23.
56. Брунер Р.А. Методы поддержания служебной дисциплины и обеспечения законности в ОВД // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 6. – С. 51 - 58.
57. Брунер Р.А., Климкина Е.В. Досрочное снятие ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания: проблемы применения // Современное право. – 2016. – № 7. – С. 53 - 57.
58. Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: монография. – М.: Юрист, 2008.
59. Бялт В.С. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 8.
60. Варапаев В.О. Теоретические аспекты определения состава правонарушения / В.О. Варапаев, Т.А. Рубанцова // Актуальные проблемы права: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2016 г.). – М.: Буки-Веди, 2016. – С. 1-3.
61. Воробьев Н.И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н.И. Воробьев и др. // СПС КонсультантПлюс. 2014.
62. Государственная служба в органах внутренних дел: Курс лекций / Под ред. проф. С.Н. Бочарова. М., 2015.
63. Государственная служба и служебное право: Учебное пособие / Стариков Ю. Н. - М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 240 с.

64. Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: монография. – М.: Юрлитинформ, 2010. – С. 210 - 211.

65. Гришковец А.А. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // Право и политика. – 2001. – № 9. – С. 59.

66. Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2004. – С. 23.

67. Гришковец А.А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 12. С. 52.

68. Дობробаба М.Б. Административные правоотношения с участием государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации: монография. – Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2010. – С. 121.

69. Дობробаба М.Б. Концептуальные основы служебно-деликтного права // Русский закон. – 2014. – № 2. – С. 35.

70. Дობробаба М.Б. Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве // Административное право и процесс. – 2012. – № 5. – С. 18 - 20;

71. Дობробаба М.Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 48–50.

72. Дობробаба М.Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 48 - 50.

73. Иванова С.А. Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2002. – С. 23.

74. Иванчин А.В. Сущность юридических конструкций (на примере уголовного и иноотраслевого правотворчества / А.В. Иванчин // Юридическая техника. – 2013. – № 7 (ч. 2). – С. 258-265.

75. Кандрина Н.А. Дисциплинарная и административная ответственность государственных гражданских служащих: проблемы определения правовой природы // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 2. – С. 145.

76. Кандрина Н.А. Управление государственной гражданской службой Российской Федерации: административно-правовое исследование: Дисс. ... кандидата юрид. наук. – Тюмень, 2003. – С. 112.

77. Кизилев В.В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России. – Саратов, 2012. – С. 77.

78. Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: монография. – М.: Московский университет МВД России, 2007. – С. 102 - 103;

79. Климкина Е.В. К вопросу о понятии и особенностях дисциплинарной ответственности в административном праве // Правовая идея. – 2013. – № 5 (5). – С. 18 - 26.

80. Княгинина О.Н. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: проблемы административной теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – С. 20;

81. Колосков А.М. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 36 - 37 и др.

82. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Д.С. Велиева,

Э.Г. Липатов, Е.В. Масленникова и др.; под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. – М.: Юстицинформ, 2006. – 328 с.

83. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н.И. Воробьев [и др.] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

84. Косотурова О.А. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих как вид юридической ответственности / О.А. Косотурова // Аллея науки. – 2018. – № 5 (21). – Т. 2. – С. 357-360.

85. Кузьмина С.В. Основания применения мер дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим / С.В. Кузьмина // Гуманитарные научные исследования. – 2015. – № 1. – Ч. 1.

86. Лемин Ф. Мотивация персонала в управленческой деятельности Китая // Социология власти. – 2009. – № 1. – С. 229.

87. Мазитова Д.Р. Вопрос правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных и гражданских служащих / Д.Р. Мазитова, Л.А. Исаева // Аллея науки. – 2018. – № 1 (17). – С. 1–4.

88. Никоноров Е.А. Институт служебной проверки в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.

89. Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд.юрид.наук / Ю.Б. Носова. – Воронеж, 2008. – С. 13.

90. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского гос. университета, 2007. С. 660.

91. Овчинников Н.А. Служебная проверка как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 52 - 56.

92. Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов, 1999. С. 233.
93. Сергеев А.В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. – 170 с.
94. Служебная дисциплина и законность в органах внутренних дел Российской Федерации: Учеб. пособие / Под ред. проф. С.Н. Бочарова. – М.: ДГСК МВД России, 2013.
95. Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 2. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М., 2002. – С. 73 – 74.
96. Стариллов Ю.Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России: была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права // Административное право и процесс. – 2014. – № 7.
97. Телегин А.С. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих / А.С. Телегин. – М.: ООО «Издательство «Статут», 2015. – С. 101–110.
98. Федотова И.Г. The anglo-american legal concepts and legal terminology / И.Г. Федотова, Н.В. Сторосельская. – Part 1. – М.: МГИМО МИД РОССИИ, 2015. – 339 с.
99. Хайретдинов Р.А. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации: казусы в административном праве // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 10. – С. 125.
100. Чаннов С.Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. – 2012. – № 7. – С. 13 - 18.

101. Черепанова И.В. Служебно-деликтное право: история и современность // Вестник Омского университета. 2005. № 2 (3). С. 87 - 91.
102. Чиканова Л.А. Государственные служащие: Комментарии. Разъяснения. Рекомендации. – М., 1998. – С. 12.
103. Чурекова О.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих в Российской Федерации / О.А. Чурекова // Эпомен. – 2018. – № 14. – С. 110–116.
104. Юсупов В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. – М., 1985.
105. Яхина М.Р. Специальная дисциплинарная ответственность: проблемы современного правового регулирования / М.Р. Яхина // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2015. – № 2. – С. 92-102.
106. Christensen J. G. Public personnel policies and personnel administration / J. G.Christensen, R. Gregory // The State at Work: Comparative Public Service Systems By Hans-Ulrich Derlien, B. Guy Peters Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Publisher: Edward Elgar Publishing 2009. – 387 p.
107. Flavier H. Disciplinary responsibility's application to the local government employees violating the anti-corruption legislation in the Russian Federation, Europe and the United states of America / H. Flavier, I. Chikireva, K. Ivanova // BRICS Law Journal. – 2017. – Vol. 4. – I. 4. – С. 116–144.
108. Goddard S. The UK experience in combating corruption / S. Goddard // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2010. – №1 (5). – С. 131–136.
109. Ikeanyibe O. The effect of pay and administrative control on ethical behaviour in the Nigerian public service / O. Ikeanyibe, J. Ibietan // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – S.I. II. – С. 24–44.
110. Serge L. Providing Technical assistance on corruption control / L. Serge // Вісник Національного університету «Юридична академія України

імені Ярослава Мудрого». Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2012. – № 1 (11).

111. The public service in Germany [Электронный ресурс]. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/Anlage/original_548865/The-public-service-in-Germany.pdf, цит. по: Организационная структура и законодательная база государственной службы в Германии (дата обращения: 15.05.2019).