

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

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное управление и администрирование

(направленность (профиль))

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему: Дисциплина в государственном управлении

Обучающийся

Б.С. Кинжалинова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

Д-р эконом. наук, профессор Л.В. Глухова

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Содержание

Введение.....	3
1 Теоретические основы изучения дисциплины в государственном управлении.....	7
1.1 Сущность государственного и муниципального управления	7
1.2 Особенности служебной дисциплины в государственном управлении.....	12
1.3 Необходимость дисциплинарной ответственности государственных служащих	18
2 Анализ эффективности выполнения служебной дисциплины в муниципальном учреждении	27
2.1 Анализ деятельности Департамента образования Администрации города Тюмень	27
2.2 Анализ соответствия нормативной базы и дисциплины труда сотрудников Департамента	42
2.3 Анализ причин выявленных нарушений трудовой дисциплины.....	47
3 Рекомендации по укреплению дисциплины в государственном управлении.....	60
3.1 Проблемы укрепления дисциплины государственного аппарата.....	60
3.2 Государственный контроль как средство по укреплению дисциплины государственного аппарата	63
Заключение	72
Список используемой литературы	75

Введение

Актуальность темы. Темой настоящей магистерской диссертации выбрана «Дисциплина в государственном управлении». Конституция Российской Федерации¹ 1993 года провозглашает Российскую Федерацию как правовое и социальное государство. Правовое государство выполняет разнонаправленные функции. Важнейшим направлением в этом списке является формирование эффективной и действенной системы управления. Данная система базируется на учете как частных, так и публичных интересов.

Подобная система может работать в случае высокого уровня дисциплины со стороны служащих государственных органов и муниципалитетов. Под дисциплиной следует понимать следование нормативным предписаниям, на основании которых выстраивается работа госслужащих. Помимо этого, важно наличие действенных инструментов дисциплинарной ответственности.

Это демонстрирует необходимость непрерывного совершенствования законодательства, чтобы адекватно отражать меняющиеся требования и условия в современном мире. Все изменения и коррективы должны вноситься на основании анализа существующих пробелов и проблем. Нововведения должны содержать в перечень мероприятий и инструментов, которые помогут устранить существующие недоработки и повысить уровень дисциплины в рядах представителей государственной службы.

Изложенное обуславливает актуальность и практическую значимость исследования.

Степень разработанности темы.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

Проблемы дисциплины государственных служащих являются предметом многих исследователей. Следует особенно отметить диссертации Буравлёва Ю.М., Громыко С.С., Носовой Ю.Б. Хозяинова А.Г.

Однако с момента защиты указанных диссертаций прошло достаточное количество времени. С учётом активной динамики общественных отношений в сфере государственного управления и их масштабной цифровизации видится необходимым проведение современного комплексного анализа данной проблематики.

Объектом исследования является дисциплина труда в государственном управлении Департамента образования Администрации города Тюмени.

Предметом исследования являются нормы права, регулирующие общественные отношения в сфере обеспечения дисциплины труда в государственном управлении, а также материалы правоприменительной практики и теоретические научные концепции в обозначенной сфере.

Цель исследования состоит в исследовании особенностей дисциплины труда в государственном управлении.

Проблема исследования. Недостаточность законодательной регламентации мер дисциплинарной ответственности за общие и коррупционные правонарушения, что не позволяет разграничить функции государственного контроля и делает его малоэффективным.

Гипотеза исследования состоит в необходимости внедрения нормативного подхода, на основании которого возможно улучшение функций государственного контроля за счет того, что на рабочих местах Департамента образования г. Тюмени будут разработаны процедуры выявления и оценки ответственности за коррупционные нарушения с последующей унификацией разработанных процедур и их внедрением в деятельность учреждения.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Определить теоретические основы изучения дисциплины в государственном управлении.
2. Провести анализ эффективности служебной дисциплины в муниципальном учреждении.
3. Сформулировать рекомендации по укреплению дисциплины в государственном управлении.

Методология исследования. При написании работы использован классический метод познания – материалистическая диалектика, а также системно-юридический, сравнительно-правовой и исторический методы.

Научная и теоретическая значимость исследования обусловлена тем, что на уровне магистерской работы предпринята попытка комплексного анализа вопросов дисциплины в государственном управлении. На основе анализа практики деятельности сформулированы проблемные вопросы в сфере дисциплины государственных и муниципальных служащих, предложены возможные пути их решения.

Практическая значимость работы проявляется в том, что результаты настоящего исследования могут быть использованы для совершенствования работы конкретных муниципальных органов за счёт повышения эффективности и дисциплины.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Система диагностики уровня дисциплинарной ответственности сотрудников муниципального учреждения.
2. План повышения квалификации персонала по освоению нормативных актов и базовых понятий дисциплинарной ответственности.

3. Совершенствование системы контроля со стороны государства за счёт ведения реестра уволенных сотрудников и процесса разработки нормативного акта.

Структура работы. Магистерская диссертация включает в себя: введение, три основных раздела с параграфами, заключение и список используемых источников и литературы.

Введение раскрывает актуальность, определяет степень научной разработки темы, объект, предмет, цель, задачи и методы исследования, раскрывает теоретическую и практическую значимость работы.

Первый раздел посвящен теоретическим аспектам основы государственного управления. Определены сущности государственного управления и обоснованы необходимые институты дисциплинарного надзора за государственными и муниципальными служащими.

Во втором разделе проанализировано понятие и основные черты государственного органа как субъекта права. Определены те основания и процедуры, по которым возможно привлечение государственных служащих к дисциплинарной ответственности.

В третьем разделе выявлены основные проблемы в сфере обеспечения дисциплины труда государственных служащих и предложены мероприятия, направленные на укрепление дисциплины государственного аппарата.

В заключении подводятся итоги исследования и формулируются окончательные выводы по исследованной теме.

1 Теоретические основы изучения дисциплины в государственном управлении

1.1 Сущность государственного и муниципального управления

Понятия государственного и муниципального управления закреплены на законодательном уровне¹. Необходимо раскрыть их с тем, чтобы получить более полное представление о предмете исследования. Так, под деятельностью органов государственной власти принято понимать те действия, которые совершаются в целях реализации приданных им функций государственного управления, выполняя задачи, стоящие перед органом власти в рамках конституционного распределения полномочий.

Эта деятельность включает в себя принятие законов и нормативных актов, реализацию политики государства, контроль за соблюдением законов и правил, предоставление услуг и государственных социальных программ, представление интересов государства на международном уровне и другие действия, направленные на обеспечение суверенитета, безопасности и благосостояния страны и ее граждан. Органы местного самоуправления занимаются организацией и управлением жизнедеятельностью территорий и населения на местном уровне.

Раскрытые выше понятия являются тождественными. Государственные и муниципальные органы выполняют возложенные на них полномочия, нацеленные на обеспечение социального и экономического развития. Можно выделить в данных понятиях единственное различие. Оно касается аспекта обеспечения государственной безопасности, которое относится исключительно к государственному управлению. Автор работы согласен с мнением О.Н.

¹ Ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "О стратегическом планировании в Российской Федерации" / Российская газета, N 146, 03.07.2014.

Мигущенко, который утверждает, что приведенные в законодательстве определения не являются исчерпывающими¹.

В концептуальной системе возникают трудности при определении этих понятий из-за двух факторов, которые в некоторой степени нарушают их связь друг с другом и не дают полной структурности.

Существует определенная коллизия между распределением полномочий региональных и муниципальных властей в части социально-экономического развития регионов, при этом указание на полномочия в сфере регионального развития указывают на то, что в функции по региональному развитию включаются функции, связанные с социально-экономическим развитием, таким образом, занимаясь социальными и экономическими вопросами, органы муниципальной власти в то же время решают вопросы регионального развития. Необходимо понимать, что законодатель в законе №172-ФЗ очень четко указывает на то, что существует определенная разница в содержании понятий «государственное управление» и «муниципальное управление». Но эта разница не всегда явно просматривается и должна быть раскрыта отдельно.

Далее, статья 102 Стратегии национальной безопасности РФ подчеркивает важность сотрудничества и совместных усилий органов государственной власти и организаций местного самоуправления в обеспечении национальной безопасности. Это означает, что управленческие органы на всех уровнях должны интегрировать свои ресурсы и координировать свою деятельность для эффективного реагирования на возникающие угрозы и вызовы.

Стратегия не является законом, она рассматривается как рамочный документ. Содержащиеся в ней положения служат базисом для разработки нормативных актов и принятия управленческих решений в сфере, относящейся к безопасности, для всех органов государственной и муниципальной власти РФ.

¹ Мигущенко О.Н. К вопросу об основной проблеме теории публичного управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 3. С. 3.

Они являются основой для разработки и согласования различных документов, связанных с деятельностью государственных органов и организаций местного самоуправления. Это позволяет обеспечить единое понимание и подход к вопросам национальной безопасности на всех уровнях управления.

Таким образом, понимание и применение понятий «государственное управление» и «муниципальное управление» в контексте национальной безопасности являются важными аспектами для эффективной работы государственных органов и организаций местного самоуправления. Обеспечение сотрудничества и интеграции усилий между ними становится необходимостью для эффективной защиты интересов и безопасности страны и ее граждан.

Применяемые в настоящее время правовые акты обязуют осуществлять государственную безопасность и на уровне муниципальных органов. Именно это говорит о том, что в законодательстве определения государственного и муниципального управления раскрыты в недостаточном объеме.

По мнению Д.С. Панова, разновидности публичной, государственной и муниципальной власти не должны рассматриваться обособлено друг от друга. Все они тесно переплетаются между собой в единую систему.

В силу того, что суверенной является только государственная власть, такое взаимодействие происходит через создание основы для самостоятельного осуществления муниципальной власти отдельными субъектами по решению государственной власти и распределение финансовых ресурсов.

Принцип разделения государственной власти на три самостоятельных ветви, при этом законодательная, исполнительная и судебная власть не пересекаются и имеют четко очерченный круг задач, воспринят российским

конституционным правом из мировой практики и закреплён в ст. 10 Конституции РФ.

Исполнительная власть характеризуется двумя ключевыми моментами: полномочиями и исполнением. Кроме того, исполнительная власть рассматривается как государственная власть и связана с функцией особого звена в государственных структурах, представленных органами исполнительной власти, и с непосредственной направленностью деятельности органов исполнительной власти на обеспечение практической реализации общих норм, установленных представительными, президентскими и правительственными структурами, регулируемыми различными сторонами жизни страны.

Решение разнообразных проблем, включая кадровые, финансовые, материальные и технические, является значимой задачей публичной власти на всех уровнях. Вместе они образуют органы управления, которые осуществляют государственное управление в широком смысле. Эта деятельность включает внутриорганизационные меры, направленные на эффективное управление.

Государственное управление - это вид государственной деятельности, в котором административная власть в значительной степени реализуется специальным субъектом, представленным административным органом. Государственное управление, осуществляемое административными органами, имеет ряд особенностей, отличающих его от деятельности представительных и судебных органов.

Исполнительная власть осуществляет непосредственное управление общественными и экономическими процессами и в рамках данного направления она реализует определенные методы организации деятельности, к которым относятся.

- Прогнозирование изменения общественной и экономической обстановки, развития регулируемых процессов, потребности в ресурсах. Прогнозирование осуществляется на научной основе.

- Планирование. Государственное управление в последние годы преимущественно осуществляется в форме программ и планов, для которых необходимо запланировать мероприятия, сроки их выполнения, потребляемые ресурсы.

- Организация и обеспечение текущей операционной деятельности органов управления.

- Нормотворчество. Ряд органов исполнительной власти наделены правом издания нормативно-правовых актов.

- Надзор и контроль за реализацией программ и деятельностью нижестоящих органов власти.

- Управление или администрирование, выражающее в принятии и исполнении решений, влекущих за собой изменение управляемых объектов и, в ряде случаев, юридически значимые последствия.

К другим признакам государственного управления относятся нормативно-административное регулирование, осуществляемое посредством законов, постановлений и других нормативно-правовых актов, а также субординационный характер деятельности органов управления.

Кроме того, к общим признакам государственного управления относятся:

- осуществление власти в процессе деятельности;
- непрерывный и активный характер государственной деятельности;
- реализация специализированных функций;
- применение в необходимых случаях мер административной ответственности;

- иерархическая структура административной организации; ее логически завершенный и системный характер;

- высокая степень профессионализма государственных служащих.

Таким образом, государственное и муниципальное управление предполагает деятельность государственных и муниципальных служащих, направленную на решение вышеназванных задач. Скрупулезное и точное выполнение поручений и решений обеспечивает эффективность работы исполнительной власти, а они зависят от дисциплины государственных служащих.

Дисциплина в рамках ее выполнения зависит от эффективности любой деятельности. Более подробно вопросы служебной дисциплины в государственном управлении будут проанализированы в следующем параграфе.

1.2 Особенности служебной дисциплины в государственном управлении

Служебная дисциплина, которая присуща гражданской службе, представляет собой процесс соблюдения норм и правил. Эти нормы могут быть предусмотрены нормативно-правовыми актами, регламентами соответствующих ведомств. Такая трактовка понятия «дисциплина» вводится законодателем в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹.

Но нерационально рассматривать только дисциплину государственных гражданских служащих, этот объект исследования существует вместе с более широким понятием, которое ТК РФ² определяет как «дисциплина труда». Кодекс раскрывает ее как подчинение в процессе трудовой деятельности прави-

¹ Ст. 56 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 28.04.2023) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" / Российская газета, N 162, 31.07.2004.

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 22.11.2021) / Российская газета, N 256, 31.12.2001.

лам, установленным различными НПА, локальными нормативными актами организации, коллективным договором, при его наличии в организации, трудовым контрактом.

Тем не менее, эти два понятия не равнозначны, в них вложены разные смысловые конструкции, о чем пишут исследователи данной проблематики. Но на сегодняшний день можно рассмотреть несколько методологических подходов к раскрытию сути данных понятий:

Дисциплина в государственном управлении, представленная в виде объединенных и систематизированных норм. Достаточно часто эти нормы формализуются в виде такого документа, как правила внутреннего трудового распорядка. По своей сути этот документ является локальным нормативным актом организации, он утверждается ее руководителем, все сотрудники знакомятся с ним, обычно ссылка на правила содержится в служебном контракте государственного гражданского служащего.

Правила внутреннего трудового распорядка государственного служащего — это набор правил и положений, определяющих порядок и условия труда государственных служащих. Это основной документ, который регулирует взаимоотношения между работником и работодателем.

Ниже приведены некоторые общие положения, которые обычно включаются в правила внутреннего трудового распорядка государственного служащего: определяется количество рабочих часов, начало и конец рабочего дня, перерывы на отдых и питание, регулирует порядок предоставления государственному служащему ежегодного оплачиваемого отпуска, а также других видов отпусков, предусмотренных законодательством, устанавливает правила поведения и дисциплинарной ответственности государственного служащего, а также порядок применения мер дисциплинарного воздействия; определяет виды ответственности государственного служащего за нарушение

трудовых обязанностей и порядок привлечения его к ответственности; устанавливает правила по обеспечению сохранности и конфиденциальности информации, с которой работает государственный служащий; определяет правила по организации рабочего места, использованию рабочего оборудования и средств связи; регулирует порядок осуществления профессионального обучения, повышения квалификации и развития государственного служащего; определяет права и обязанности государственного служащего и работодателя, а также порядок разрешения трудовых споров.

Также в правилах внутреннего трудового распорядка государственного служащего могут содержаться и другие положения, зависящие от специфики работы и положения государственного служащего. Правила должны быть согласованы и ознакомлены каждым государственным служащим, и нарушение их может повлечь за собой дисциплинарное воздействие или другую меру ответственности.

В судебной практике много раз подтверждалось судебными актами, что правила внутреннего трудового распорядка, утверждённые работодателем, не подлежат какой-либо дополнительной регистрации в Министерстве труда или иных государственных органов. Также не требуется оформление данных правил путём заключения дополнительного соглашения к коллективному трудовому договору¹.

Интересно отметить, что правила внутреннего трудового распорядка могут содержать самые различные условия дисциплины труда. Определённые работодателем. В частности, достаточно распространённым является включение в соответствующие правила условий о соблюдении делового стиля одежды, так называемом «дресс-коде». Нарушение требования может быть расценено работодателем как дисциплинарное нарушение и стать причиной снижения

¹ Определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 21.10.2021 N 88-6362/2021/ СПС «КонсультантПлюс».

премии, и судебная практика подтверждает правомерность такой позиции работодателя.

Так, например, Седьмой кассационный суд признал правомерным частичное лишение работника премии, основанием для которого послужило ненадлежащее исполнение служебных обязанностей в виде нарушения делового стиля одежды¹.

Дисциплина, рассматриваемая исследователями с точки зрения деятельного подхода, а именно, деятельности, направленной на соблюдение всех формализованных правил, действующих в организации, в органе государственной власти.

Дисциплина, рассматриваемая как деятельность администрации по реализации мероприятий, обеспечивающих соблюдение всех формализованных правил организации, в т.ч. внутреннего трудового распорядка.

Думается, что в состав таких мер могут быть включены различные действия работодателя. Во-первых, администрация обязана обеспечить знакомство будущего сотрудника с правилами, действующими в государственной структуре, об этом прямо говорится в ч. 3 ст. 68 ТК РФ. Далее, необходимо организовать мероприятия, направленные на обучение и последующую проверку степени усвоения данных знаний. Наконец, в-третьих, на предприятии должна быть создана эффективная система контроля за соблюдением правил внутреннего трудового распорядка².

Дисциплина, представленная зоной ответственности каждого госслужащего в отдельности в рамках соблюдения рабочих норм и правил.

Таким образом, дисциплина в государственном управлении представлена в формате правового института, состоящего из нескольких важных элементов.

¹ Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 01.12.2020 по делу N 88-18312/2020/ СПС «КонсультантПлюс».

² Дворецкий А.В. Гаврилова А.О. Некоторые аспекты понимания термина «дисциплина труда» / А.В. Дворецкий, А.О. Гаврилова // Вестник омского юридического института. 2012. № 1 (18). С. 89.

При этом, отличительной чертой этого института является междисциплинарный характер.

Здесь обосновано утверждать о правомерности рассмотрения служебной дисциплины в качестве одной из разновидностей дисциплины труда, но со своими особенностями ¹. Служебная дисциплина включает в себя, но не ограничивается необходимостью соблюдать правила, установленные распорядком труда, число норм, регулирующих дисциплину гражданского служащего больше, и они относятся не только к трудовому, но и к административному праву. Это служебные регламенты, это кодексы этики, это нормы, относящиеся к сфере антикоррупционного законодательства.

Соблюдение служебной дисциплины является одним из основных принципов эффективной работы государственных органов и обеспечения их надлежащего функционирования. Без строгого соблюдения правил поведения и распорядка, организация может столкнуться с хаосом, неэффективностью и низкой производительностью. Поэтому соблюдение служебной дисциплины является необходимым условием для достижения успеха и эффективной работы структур власти.

Нормативные акты отдельного органа власти, касающиеся служебной дисциплины, важны, но они не исчерпывают всего многообразия отношений, значимые нормы следует также искать в федеральном законодательстве. Одним из значимых НПА в этой сфере является ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Он не только дает собственное определение трудовой дисциплины, но конкретизирует ряд норм и правил поведения. Помимо него, в данной сфере действует и ряд других НПА.

¹ Новикова Ю.С., Селюкова А.А. Особенности служебной дисциплины на государственной и муниципальной службе РФ / Международный научный журнал «ВЕСТНИК НАУКИ» 2023. № 3 (60). Т.4. С. 115.

Важно отметить, что каждый орган имеет свои особенности работы, свою специфику и потребности, поэтому в них могут существовать дополнительные нормативные акты, регулирующие служебную дисциплину. Это позволяет более гибко управлять и контролировать деятельность государственных служащих и обеспечивать эффективность и эффективность работы органов.

Служебная дисциплина одной из своих основных функций имеет функцию обеспечение бесперебойной и эффективной работы органов государственной власти и управления.

Она направлена на поддержание порядка и контроля в организации, а также на обеспечение соблюдения законности и выполнения возложенных на государственных служащих полномочий и обязанностей. Правильная организация служебной дисциплины способствует повышению профессионализма и ответственности сотрудников государственных органов, а также созданию благоприятного рабочего климата и установлению взаимного доверия между руководством и подчиненными.

Стоит отметить, что в законодательстве не закреплено понятия дисциплины в муниципальной службе. Дело в том, что служащие в муниципалитетах работают на основании трудовых договоров, поэтому все дисциплинарные аспекты закреплены в трудовом законодательстве.

Сотрудники органов МВД не являются по своей правовой природе государственными гражданскими служащими они имеют иной статус и в понимание служебной дисциплины также включается необходимость соблюдения данной ими присяги. Законом об органах МВД также оговаривается, что в понимание служебной дисциплины включается выполнение приказов и распоряжений руководства.

Соответственно, дисциплина труда будет рассматриваться несколько в ином ракурсе и иметь более специализированный характер, если она имеет вид

служебной дисциплины сотрудников органов государственной власти, государственных служащих.

1.3 Необходимость соблюдения дисциплинарной ответственности государственных служащих

Здесь необходимо обратить внимание на дискуссионность вопроса об обязательности применения закона и реализации принципа справедливости. Вопрос применения дисциплинарной ответственности практически всегда остается на усмотрение работодателя и равные нарушения могут полечь разные правовые последствия, работодатель всегда ориентируется на целесообразность наложения взыскания. Это вызывает ряд вопросов.

Соблюдение дисциплины и ответственность за несоблюдение становится инструментом, гарантирующим бесперебойную работу гражданской службы. Нужно понимать, что работа государственного гражданского служащего – это часть работы органа публичной власти, и нарушение дисциплины приносит ущерб государственной власти в целом ¹.

Применение дисциплинарных взысканий – инструмент поддержания дисциплины, что обуславливает необходимость их использования. ТК РФ определяет три вида взысканий: замечание, выговор и увольнение. Применение каждого из них зависит от тяжести нарушения.

Замечание является наименее строгим видом дисциплинарного взыскания и представляет собой письменное предупреждение работнику о нарушении трудовой дисциплины. Выговор уже более серьезная мера ответственности, которая также оформляется в письменной форме и выражает неудовлетворение работодателя поведением работника. Увольнение, в свою очередь, является

¹ Маркович А. А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Молодой ученый. 2021. № 43 (385). С. 125.

наиболее кардинальным видом дисциплинарного взыскания, и приводит к прекращению трудового договора.

Таким образом, дисциплинарные взыскания играют важную роль в поддержании дисциплины и порядка в государственном управлении. Они являются неотъемлемой частью правового регулирования и должны применяться в соответствии с установленными правилами и нормами.

Если рассматривать вопрос о мерах дисциплинарной ответственности, то важно отметить, что они могут быть установлены не только внутренними документами организации, но и федеральными законами. Это означает, что государство имеет возможность вводить дополнительные виды дисциплинарных взысканий, которые будут применяться к государственным служащим.

Это позволяет более гибко использовать инструмент взысканий и в качестве такой дополнительной меры ответственности к государственным гражданским служащим применяется предупреждение о неполном служебном соответствии (ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ»).¹ Когда служащий не полностью выполняет свои служебные обязанности или не соответствует установленным требованиям используется взыскание. Таким образом, федеральные законы расширяют сферу применения дисциплинарных мер и обеспечивают более гибкую систему контроля за деятельностью государственных служащих.

Дисциплинарные взыскания налагаются работодателем самостоятельно, обращение в суд в этих случаях не требуется. Однако работник, не согласный с наложением дисциплинарного взыскания, вправе оспорить его в судебном порядке². Так, например, суд признал обоснованным применения выговора в

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. От 30.12.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Российская газета», N 162, 31.07.2004.

² Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 29.11.2021 N 88-27244/2021/ СПС «КонсультантПлюс».

качестве меры дисциплинарной ответственности за ненадлежащее оформление путевых листов.

В большинстве случаев работники оспаривают такую меру ответственности, как увольнение, поскольку она наиболее существенно затрагивает их трудовые права. В случае удовлетворения иска о признании увольнения незаконным судом может быть взыскан заработок за период вынужденного прогула с момента незаконного увольнения до момента восстановления на работе по решению суда¹.

Кроме того, дисциплинарные взыскания могут быть сняты работодателем как по собственной инициативе, так и по просьбе работника в порядке ст. 194 ТК РФ. Очевидно, что возможность снятия дисциплинарного взыскания не распространяется на такую меру ответственности как увольнение.

Ученые выделяют отдельно специальную дисциплинарную ответственность государственных служащих. Ее специальность определяется специфическим субъектным составом, эта форма ответственности распространяется на круг лиц, обладающих специальным статусом. Отличие от общей формы ответственности обуславливается не только субъектным составом, но и процедурой наложения, и наличием специального перечня взысканий, которые могут применяться только к лицам, занятым на государственной гражданской службе.

Еще одной важной особенностью специальной дисциплинарной ответственности является установленный порядок обжалования взысканий. Это обеспечивает справедливость и защиту прав государственных служащих в процессе применения дисциплинарных мер.

Особенное значение дисциплинарная ответственность государственных служащих приобретает в сфере важности борьбы с коррупционным поведением.

¹ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 13.12.2021 по делу N 88-29347/2021/ СПС «КонсультантПлюс».

Нормы, связанные с избеганием коррупционного поведения, существуют или были недавно введены в законодательство многих стран мира, чаще всего эти нормы, как в США и странах Британского Доминиона, объединяются в кодексы поведения. В Евросоюзе Европейская комиссия разработала типовой кодекс этики госслужащих, содержащий многочисленные нормы по борьбе с коррупцией в сфере государственного управления¹.

Правительства стран с переходной экономикой начинают признавать важность этического поведения государственных служащих на повседневной основе. Это находит отражение в недавно принятом законодательстве о государственной службе, законодательстве о конфликте интересов, антикоррупционных стратегиях и кодексах поведения и этики.

Не все они прямо рассматривают меры дисциплинарной ответственности, но нельзя отрицать то, что именно дисциплинарная ответственность обеспечивает непримиримость по отношению к коррупции и соблюдение требований дисциплины.

Как инструмент управления дисциплинарная ответственность, применяемая к государственным служащим, представляет собой действенный механизм, направленный на поддержание требуемого уровня дисциплины в органах государственной службы.

Дискуссионным в научной литературе является вопрос о целесообразности выделения в качестве самостоятельного вида антикоррупционной ответственности государственных служащих.

На сегодняшний момент действует два способа привлечения государственных служащих к ответственности. Первый механизм используется обособлено для дисциплинарных проступков, которые носят общий характер.

¹ Model Code of Conduct for Public Officials, Recommendation Rec.(2000)10, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 May 2000 (Oct. 6, 2017) / URL: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=532006&SecMode=1&DocId=343460&Usage=2>. (дата обращения 05.06.2023г.).

Второй способ в рамках закона №329-ФЗ¹ предусмотрен для наказания при выявлении коррупционной составляющей правонарушения. В данном случае законодатель ориентировался на единство субъекта нарушения, при этом акцент делался на то, что нарушения, признаваемые коррупционными, посягают на порядок отправления государственной службы, но на сегодняшний момент не являются криминализованными и не составляют отдельного состава уголовного преступления.

Предусмотренные законом проступки, которые рассматриваются как коррупционные, сложно отнести к дисциплинарным, но здесь можно провести аналогию с грубым нарушением служебных обязанностей. Несмотря на наличие оснований для такой аналогии, это вид нарушений выделен в самостоятельную подгруппу. Вопрос о тождественности или различии этих двух видов нарушений исследователями ставится в связи с тем, что ответственность за нарушения обеих групп различны, между тем с точки зрения конструирования закона, оба вида рассматриваются в рамках одной главы.

Можно увидеть, что законодательство рассматривает ответственность двух видов: «дисциплинарную» и «за совершение коррупционных нарушений». Отметим, что второй вид нарушений «коррупционные нарушения» могут регулироваться, так как они имеют свою сферу регулирования. Отсюда можно сделать вывод, что неопределенность норм служебного законодательства инициирует возможность возникновения проблем и требует проработки этого вопроса.

Это приводит к многочисленным проблемам из-за неопределенности норм служебного законодательства. Дисциплинарные взыскания имеют практически общую систему идентичного порядка осуществления дисциплинарного

¹ Федеральный закон от 21.11.2011 N 329-ФЗ (ред. От 21.12.2021) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» / Российская газета, N 266с, 26.11.2011.

производства, за исключением некоторых процедурных особенностей. И здесь некоторые авторы стоят на позиции нерациональность выделения дисциплинарной ответственности на применяемую в случае совершения коррупционных и в случае совершения дисциплинарных правонарушений, так они имеют общую правовую природу, но и ряд значимых отличий.

Можно говорить о целесообразности корректировки терминологии. Правонарушения, не сущие в себе коррупционную составляющую, необходимо закрепить в законодательстве в формате коррупционных служебных проступков.

Антикоррупционная ответственность должна быть включена в общую процедуру дисциплинарного производства, учитывая особенности, связанные с коррупционными правонарушениями. В этом вопросе автор разделяет точку зрения Чаннова С.Е. и других экспертов, которые считают, что антикоррупционная ответственность является частью дисциплинарной ответственности.¹ Имеется несколько аргументов, поддерживающих этот подход. Можно предположить, что к коррупционным нарушениям при наложении взысканий допустимо применять общую процедуру, это позволит стандартизировать регламенты и избежать нарушений.

Дисциплинарная ответственность в государственных структурах в обязательном порядке должна включать в себя принцип неотвратимости.

Привлечение работника к дисциплинарной ответственности осуществляется на основании исключительной компетенции работодателя. При этом процесс привлечения проходит в рамках трудовых отношений.

В некоторых случаях работодатель не включает в список приоритетов поддержание трудовой дисциплины в организации. Поэтому при совершении работником каких-либо должностных проступков, не следует наступления

¹ Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы оптимизации модели // Журнал российского права. 2021. N 11. С. 88 - 101.

дисциплинарной ответственности. Подобный подход не может быть применим к дисциплинарной ответственности в аспекте госслужащих. Принцип неотвратимости дисциплинарной ответственности, применимой к государственным служащим, описывал в своих трудах М.В. Пресняков. Под данным принципом он подразумевает обязанность уполномоченного органа инициировать дисциплинарное производство при выявлении нарушений служебной дисциплины¹.

При том, что наложение дисциплинарного взыскания по общим правилам является правом, а не обязанностью работодателя, при рассмотрении вопроса о неотвратимости ответственности для госслужащих, резонно поставить вопрос о возможности внести такую норму в законодательство. Основная проблема, по мнению ряда исследователей, состоит в том, что законодатель не привел исчерпывающий перечень проступков, которые можно отнести к дисциплинарным, часто ограничиваясь описанием, а не определением. Проступок характерен тем, что нарушает не нормы закона, а определенные правила, иногда не конкретизированные. Невозможно дать полный перечень дисциплинарных проступков и это дает возможность работодателю самостоятельно решать, был ли совершен проступок и целесообразно ли применить взыскание.

Стоит заострить внимание на том, что приведенные выше данные не могут быть применены к формализованным составам дисциплинарного проступка. К таким проступкам относятся прогул, совершение хищений на рабочем месте, явка на работу в алкогольном опьянении и т.д. Подробный перечень подобных правонарушений (именно таковыми они квалифицируются) закреплён в трудовом законодательстве.

¹ Пресняков М.В. Принцип неотвратимости как необходимое условие эффективности дисциплинарной ответственности на государственной службе и в трудовых отношениях // Современное право. 2022. N 5. С. 56.

Введение в законодательство обязательности проведения служебной проверки, если проступок имеет высокую степень общественной опасности, обусловлен необходимостью усилить ответственность и избежать уклонений от нее. Но если проступок имеет легкую степень опасности, наложение взыскания может быть опциональным.

Это позволит установить баланс между необходимостью обеспечения дисциплины и учетом конкретных обстоятельств каждого случая.

Служебная проверка является важным механизмом расследования и выявления нарушений, особенно в случаях, когда дисциплинарные проступки имеют тяжелые последствия или противоречат основным принципам служебной деятельности. Проведение такой проверки должно быть обязательным, чтобы обеспечить объективность и прозрачность процесса.

Однако, необходимо учитывать, что не все дисциплинарные проступки являются грубыми или серьезными. В некоторых случаях, недостаточно обоснованных претензий или незначительных нарушений, привлечение к дисциплинарной ответственности может оказаться неоправданным. Поэтому, решение о привлечении к ответственности должно приниматься с учетом конкретных обстоятельств каждого случая.

Введение мер ответственности за нарушение обязательности проведения служебной проверки в законодательство будет способствовать эффективному контролю за дисциплиной и предотвращению злоупотреблений. Такие меры могут включать штрафы или даже увольнение сотрудников, которые игнорируют или препятствуют проведению проверки. Это позволит поддерживать высокие стандарты служебной этики и обеспечить надлежащее внутреннее расследование дисциплинарных проступков.

По итогам первого раздела магистерской диссертации можно сформулировать следующие основные выводы:

1. Значимость гражданской службы для общества концентрирует внимание на важности дисциплины для служащих государственных и муниципальных органов власти. Так как пока законодатель сделал наложение дисциплинарных взысканий возможностью, а не обязанностью работодателя, предлагается внести в законодательство изменения, которые сделают привлечение к дисциплинарной ответственности обязанностью, если проступки грубые. При этом необходимо предусмотреть и ответственность за невыполнение данной обязанности администрацией государственного органа.

2. Отметим, что на сегодняшний день в законодательных актах существует два независимых механизма, применяемых для привлечения к дисциплинарной ответственности. В том случае, если нарушение носит коррупционный характер, то действует самостоятельный. На наш взгляд будет рациональнее разработать единый механизм привлечения к ответственности за два вида нарушений.

3. В ходе проведенного анализа была определена потребность изменении механизма внутреннего дисциплинарного контроля в государственных и муниципальных органах. Совершенствование в данном аспекте повлечен за собой оптимизацию функций госконтроля.

2 Анализ эффективности выполнения служебной дисциплины в муниципальном учреждении

2.1 Анализ деятельности Департамента образования Администрации города Тюмень

Департамент образования Администрации города Тюмени (далее - Департамент) отвечает за функционирование системы образования в областном центре.

Он является ключевым органом, ответственным за организацию и обеспечение доступа к образованию в городе. Его основная задача - обеспечить бесплатное образование детей в дошкольных, начальных, основных и средних общеобразовательных учреждениях города, а также предоставить дополнительные образовательные возможности.

В своей деятельности Департамент руководствуется сложной системой нормативных и законодательных актов. Он подчиняется Конституции Российской Федерации, федеральным законам, подзаконным нормативным актам, а также муниципальным правовым актам. Это означает, что его работа тесно связана с федеральными и региональными структурами власти, и он должен соблюдать их требования и стандарты.

Задачи Департамента включают не только обеспечение базового образования, но и развитие дополнительных образовательных программ и возможностей для детей. Он должен учитывать индивидуальные потребности и интересы учащихся, обеспечивая им равные возможности для получения качественного образования.

Организационная структура Департамента представлена на рисунке 1. Она утверждена нормативными актами Администрации города Тюмень и является актуальной на период 2022-2023 гг.

Из рисунка видно, что в составе департамента находятся четыре управления, внутри которых находятся различные отделы и службы.

Напрямую директору департамента подчиняется финансово-экономическое управление, кроме того, у Директора департамента имеются в подчинении два заместителя, один из которых отвечает за управление развитием образовательно-воспитательного процесса и образовательной среды. Другой заместитель отвечает за надзор и контроль в сфере образования.

Организационная структура имеет линейно-функциональную структуру, в которой делегирование полномочий выполняется сверху вниз.



Рисунок 1 - Организационная структура Департамента образования

Каждое из управлений решает определенные задачи, которые сгруппированы между собой в разрезе функционала и решаемых задач (рис.2).



Рисунок 2 - Основные задачи департамента образования

Основными функциями Департамента образования являются четыре базовых функции менеджмента, это такие функции, как целеполагание, организация, планирование, контроль. Более подробно эти функции могут быть представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Функции Департамента образования г. Тюмень

Функционал Отделов и служб	Целеполагания	Планирования	Организации контроля
1	2	3	4
Отдел общего и дошкольного образования	Целевые показатели качества образования дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам	Развития образовательной среды	Организация контроля и надзора
Отдел профессионального образования	Целевые показатели качества профессионального образования	Развитие проектов в сфере образование	Организация процессов аккредитации и аттестации

Продолжение таблицы 1

Функционал Отделов и служб	Целеполагания	Планирования	Организации контроля
1	2	3	4
Отдел информационно-аналитического обеспечения и защиты информации	Целевые показатели обеспечения защищенности информации от несанкционированного доступа	Инфраструктурное развитие	Организация и контроль полноты и достоверности информации с точки зрения юридической значимости
Сектор межведомственного взаимодействия в социально-воспитательной сфере	Целевые показатели качества межведомственного взаимодействия в социально-воспитательной сфере	Развитие взаимодействия в социально-воспитательной сфере	Координация и контроль участников взаимодействия
Психолого-медико-педагогическая служба	Целевые показатели своевременное выявление детей с особенностями психического и физического развития	Развитие образовательной среды	Координация и контроль за деятельностью территориальных комиссий
Отдел координации проектов в сфере образования	Целевые показатели развитие проектной деятельности в сфере образования	Развитие проектов в сфере образования	Организация мониторинга заключения соглашений в рамках федеральных и региональных проектов
Отдел инфраструктурного развития	Целевые показатели качество выполнение планов капитального строительства	Инфраструктурное развитие	Контроль за выполнением договорных обязательств
Сектор профессионального развития кадров	Целевые показатели профессиональное развитие кадров	Профессиональное развитие кадров	Организация процессов по профессиональному развитию кадров
Сектор поддержки высшего образования и науки	Целевые показатели поддержки высшего образования и науки	Развитие эффективности деятельности организаций	Контроль за использованием грантов в качестве поддержки

Продолжение таблицы 1

Функционал Отделов и служб	Целеполагания	Планирования	Организации контроля
1	2	3	4
Сектор госзакупок и материально-технического обеспечения	Целевые показатели качество проведения госзакупок	Развитие материально-технического обеспечения	Контроль за эффективным использованием средств
Планово-экономический отдел	Целевые показатели качество экономических показателей	Развитие эффективности работы организаций	Контроль за исполнением бюджета
Отдел финансового контроля и мониторинга	Целевые показатели качество за соблюдением бюджетного законодательства	Развитие системы контроля	Контроль в сфере бюджетных правонарушений
Отдел бухгалтерского учета и отчетности	Целевые показатели качество за соблюдением бюджетного законодательства	Улучшение работы по ведению бухгалтерского учета, контроля и отчетности	Контроль за целевым использованием денежных средств
Отдел лицензирования и государственной аккредитации	Целевые показатели качества профессионального образования	Развитие проектов в сфере образование	Организация процессов аккредитации и аттестации
Юридический сектор	Целевые показатели обеспечения юридической защищенности	Развитие юридической защищенности	Организация и соблюдение законности в деятельности организаций

В рамках исполнения функции обеспечения доступного образования для детей и финансирование организаций, предоставляющих доступ к образованию Департамент ведет следующую работу:

1. Выявляет потребность и планирует стратегию развития сети муниципальных образовательных учреждений на основании реальных потребностей горожан. Разрабатывает инициативы по возведению, преобразованию и ликвидации учебных учреждений. Определяет порядок их функционирования. Поми-

мо этого, Департамент обеспечивает работу комиссии, члены которой будут заниматься оценкой последствий рабочих решений¹.

2. Важной функцией Департамента является организация деятельности муниципальных образовательных организаций, предоставляющих услуги по образованию, включающее обеспечение финансирования и методическое обеспечение. Важно отметить, что Департамент осуществляет функции и полномочия в отношении образовательных организаций, выступая одновременно учредителем, руководящим и контролирующим органом. Он составляет планы работы, контролирует выполнение ФГОС и требований действующего законодательства, принимает меры по развитию образовательных учреждений.

3. Анализ достаточности образовательных организаций в городе Тюмени.

4. В задачи департамента также входит обеспечение заботы о здоровье обучающихся, здесь речь идет об обеспечении соблюдения санитарных норм, о предоставлении медицинской помощи учащимся. Сюда включается работа по вакцинации, по прохождению медицинских осмотров.

4. В ситуации, когда учебное заведение, в котором обучение происходит по ФГОС, закрывается по тем или иным причинам, например, по решению уполномоченного органа, или происходит отзыв лицензии, аккредитации, департамент отвечает за перевод обучающихся в другие аналогичные учебные учреждения, причем выбор учреждения для перевода осуществляется с учетом мнений родителей. Требуется добиться полного соответствия программ закрытого и нового учебного заведения.

6. Ребенок может быть принят в школу в возрасте от 6,6 до 8 лет, при определенных условиях Департамент может разрешить обучение детей более младшего возраста.

¹ Ред. Распоряжения Администрации города Тюмени от 10.08.2018 №586.

7. В городе Тюмени Департамент образования активно ведет регистрацию детей, которые должны быть обучены по различным образовательным программам, начиная с дошкольного и заканчивая средним общим образованием. Родители и законные представители имеют возможность определить форму получения образования для своих детей. Кроме того, Департамент образования также занимается закреплением конкретных образовательных организаций за определенными территориями города.

8. Организует учет детей, которые без уважительной причины не посещают занятия в образовательных учреждениях или систематически их пропускают.

9. При возникновении отказа в приеме ребенка в образовательное учреждение из-за нехватки доступных мест, Департамент отвечает за перевод ребенка в другую школу.

10. Департамент также дает согласие на уход из учебного заведения детей, которым уже исполнилось пятнадцать лет, но аттестата они не получили. Родители при этом обязаны обеспечить процесс завершения образования, но не полностью самостоятельно, а вместе с комиссией по делам несовершеннолетних. Ребенок может уже трудиться и учиться на базе экстерната или в ином доступном варианте.

11. Силами Департамента осуществляется реализация национальных проектов в сфере образования. Она производится во взаимодействии с муниципальными органами власти в рамках их компетенции. В данном случае в задачи Департамента входит планирование деятельности в рамках программ, выстраивание совместной работы с муниципальными властями.

12. Занимается организацией единой электронной информационно-образовательной среды, функционирующей в городе Тюмени.

13. В муниципальных образовательных учреждениях среднего общего образования проводится подготовка детей по основным военным навыкам и начальным знаниям в области обороны, организуемая департаментом.

14. Организация и проведение олимпиад и других конкурсов, направленных на развитие и выявление способностей обучающихся в интеллектуальной и творческой сферах, а также на стимулирование интереса к научной и творческой деятельности, являются основными функциями Департамента. В рамках этих мероприятий также осуществляется пропаганда научных знаний и творческих достижений.

15. Выполняет функционал организатора всероссийской школьной олимпиады на муниципальном уровне.

16. В городе Тюмени бюджет предусматривает расходы на стипендии для обучающихся с выдающимися способностями в образовательных организациях, а также Департамент организует работу по их выявлению и выплате стипендий.

17. Для студентов, которые проявили уникальные способности в различных областях, Департамент устанавливает порядок формирования специализированных структурных подразделений и обучающих учреждений, учитывая уровень и специализацию образовательных программ, которые способствуют развитию интеллектуальных, творческих и практических навыков студентов.

18. Департамент в качестве одной из важнейших задач видит предоставление возможности получить образование лицами, которые ограничены в своих возможностях, детьми-инвалидами. Многоплановая задача предусматривает организацию работы по коррекции нарушений развития, применяются методы ранней коррекции. Кроме того, ведется активная целенаправленная работа по социальной адаптации таких обучаемых. При необходимости проводится работа по упрощению коммуникации путем использования специальных языков и методов общения. Предусматривается необходимость обеспечения безбарьерной

среды и доступа ко всем образовательным услугам, при необходимости рассматривается вопрос об организации инклюзивного образования.

19. Департамент в качестве одной из функций отвечает за работу психолого-медико-педагогической комиссии.

20. Департамент в рамках обеспечения доступа к полному среднему образованию лиц с ограниченными в связи со здоровьем возможностями предпринимает меры по организации домашнего образования для таких детей. Также возможно образование на базе медицинского стационара.

На Департамент возложена функция по предоставлению возможностей использования дополнительного образования в рамках тюменских муниципальных образовательных учреждений. Исключением в данном случае является дополнительное образование, финансирование которого производится силами региональных властей. Этот функционал состоит из нескольких элементов:

1. Департамент в период школьных каникул решает задачи по трудоустройству несовершеннолетних, а также вместе с компетентными органами и муниципальными властями предпринимает меры по обеспечению их безопасности¹.

2. Перед началом каникулярного периода Департамент работает над планированием полноценного детского отдыха, одновременно решая задачи обеспечения безопасности, медицинского обслуживания, питания, досуга детей, посещающих дневные лагеря на базе школ².

3. Организует консультативное ведение и необходимую методическую базу, необходимую для осуществления контроля за работой детских оздоровительных лагерей, в которых размещаются дети на дневное время.

¹ в ред. Распоряжения Администрации города Тюмени от 21.11.2017 N 799.

² в ред. Распоряжения Администрации города Тюмени от 21.11.2017 N 799.

4. Формирование технической базы, которая позволит обеспечить работу межведомственной комиссии, отвечающей за организацию занятости детей и их оздоровление.

5. Город Тюмень активно развивается и привлекает все больше жителей. Соответственно, муниципальные образовательные организации становятся все более важными для обеспечения качественного образования детей. Для поддержания комфортных условий обучения и воспитания, необходимо эффективное функционирование государственных служб, отвечающих за состояние зданий и территории образовательных учреждений.

Одним из важных задач Департамента является контроль за состоянием зданий и сооружений, чтобы они соответствовали санитарным и техническим нормам безопасности. Для этого проводятся регулярные инспекции и проверки, где выявляются все недостатки и необходимые ремонтные работы.

Кроме того, Департамент занимается обеспечением коммунальными услугами муниципальных образовательных организаций. Это включает в себя предоставление электроэнергии, водоснабжения и отопления. Без этих услуг невозможно нормальное функционирование образовательных учреждений.

Департамент должен контролировать готовность учебных заведений принять учеников в новом учебном году.

Также на Департамент возложен ряд функций по решению разноплановых вопросов, которые тем или иным образом лежат в плоскости его полномочий. К таким функциям относятся:

1. Разработка инициатив и их представление Главе города. Предложения включают в себя изменения по организационной структуре Департамента, его численности и т.д.¹

¹ в ред. распоряжений Администрации города Тюмени от 08.02.2017 N 63, от 29.03.2018 N 169, от 10.08.2018 N 586.

2. Разработка программ и обеспечение преподавания основ антикоррупционной политики в образовательных учреждениях.

3. Обеспечение надлежащих условий для дневного пребывания детей в учебных заведениях, работа по повышению качества воспитания детей и ухода за ними.

4. Прогнозирование и планирование развития образования в муниципальном образовании.

5. Формирование и дальнейшее воплощение на практике муниципальных образовательных программ.

6. На основании действующих муниципальных нормативных актов назначает и снимает с должностей руководителей подведомственных ему организаций¹.

7. На основании соответствующих документов проводит аттестационные мероприятия для руководителей образовательных учреждений.

8. Департамент предоставляет консультативную поддержку не только руководителям образовательных организаций, но и всем работникам, коллегиальным органам управления и родителям обучающихся. Своей помощью он охватывает все аспекты образовательной деятельности, обеспечивая информацией и рекомендациями.

9. Поддержка работы общественных организаций родителей и обучающихся, осуществляющих функции самоуправления и иными способами содействующих образованию. Поддержка общественных организаций и объединений включает работу по контролю за соответствием их деятельности действующему законодательству.

10. Следует отметить, что департамент не только отвечает на вопросы и предоставляет поддержку, но и активно работает над развитием образователь-

¹ п. 3.5.6 в ред. Распоряжения Администрации города Тюмени от 22.07.2020 N 523.

ной системы. Он осуществляет мониторинг, проводит исследования, разрабатывает программы и рекомендации, направленные на улучшение качества образования и повышение его эффективности.

11. Департамент решает определенные задачи, связанные с правотворчеством и право применением, он реализует меры, призванные привить обучающимся основы законопослушного поведения. Кроме того, Департамент контролирует соблюдение организациями, находящимися в его ведении трудового и иного законодательства. Выступая регулятором деятельности этих организаций, Департамент представляет интересы муниципального образования, одновременно являясь учредителем ряда таких организаций, относящихся к муниципальным, но в сфере его контроля находятся и организации, имеющие иную форму собственности.

Департамент не только разрабатывает и внедряет программы для формирования законопослушного поведения несовершеннолетних, но и активно следит за соблюдением трудового законодательства в образовательных учреждениях. Это позволяет обеспечить правовую защиту работников и поддерживать высокий уровень качества образования в городе Тюмени¹.

12. Формирует благоприятную среду для работы частных учреждений, оказывающих образовательные услуги.

13. Департамент в качестве единственного учредителя создает муниципальные образовательные учреждения².

14. Реализуя права учредителя муниципальных образовательных учреждений, Департамент в необходимых случаях выдает разрешение на совершение сделок с недвижимым имуществом, в частности, на аренду, которым эти учреждения были наделены на правах оперативного управления. Решение о сделке принимается с учетом интересов образовательных организаций и необ-

¹ В ред. Распоряжений Администрации города Тюмени от 08.02.2017 N 63, от 22.07.2020 N 523.

² в ред. Распоряжения Администрации города Тюмени от 08.02.2017 N 63.

ходимости обеспечения их деятельности. Передача имущества может осуществляться на основании договоров, которые должны содержать все необходимые условия и гарантировать сохранность имущества. Департамент также имеет право контролировать использование переданного имущества и принимать соответствующие меры в случае нарушения условий договора.

15. Занимается организацией и проведением общегородских мероприятий, носящих воспитательный или оздоровительный характер.

16. Проводит профилактические мероприятия по предупреждению потребления наркотических и иных запрещенных веществ среди учащихся и выявляет ранние случаи потребления.

17. Департамент принимает участие в правотворческой деятельности, разрабатывая и согласовывая проекты правовых актов, находящихся в сфере ведения муниципалитета и относящихся к компетенции Департамента. Участие в бюджетном процессе также относится к этому направлению деятельности¹.

18. В соответствии с основной деятельностью образовательных организаций и организаций, осуществляющих обучение, Департамент готовит задания для МУПов и отвечает за их финансирование.

19. Готовит статистические отчеты о деятельности образовательных учреждений².

20. Департамент, находящийся в городе Тюмени, активно занимается приемом обращений граждан и подготовкой соответствующих документов. Важной задачей департамента является составление ходатайства о награждении медалью «Материнская слава», которое направляется Губернатору Тюменской области от имени Администрации города.

21. Проводит мероприятия в мобилизационном направлении в рамках своих полномочий¹.

¹ п. 3.5.22 в ред. Распоряжения Администрации города Тюмени от 10.08.2018 N 586.

² в ред. Распоряжения Администрации города Тюмени от 08.02.2017 N 63.

22. Поддерживает волонтерские движения в рамках своих полномочий и действующего законодательства².

23. Департамент контролирует состояние недвижимого имущества, которым наделяются муниципальные образовательные учреждения. Важно также обеспечить своевременное и полное возмещение убытков (вреда), причиненных имуществу указанных организаций, путем принятия соответствующих мер³.

24. Контролирует своевременность проведения расследовательных мероприятий, связанных с произошедшими в учебных заведениях несчастными случаями, фигурантами которых являются несовершеннолетние. В рамках этой функции со стороны ведомства должны поступить реакции, направленные на недопущение повторения таких случаев⁴.

25. В сфере противодействия терроризму, департамент активно участвует в реализации различных мероприятий. Он не только проводит мониторинг политических, социально-экономических и других процессов, но и противодействует идеологии терроризма на территории муниципального образования.

26. В соответствии с федеральными правовыми актами, правовыми актами Тюменской области, а также муниципальными правовыми актами и поручениями Главы города Тюмени, Департамент осуществляет иные функции органов местного самоуправления⁵.

Для того чтобы Департамент мог осуществлять возложенные на него функции, он должен обладать соответствующим правовым потенциалом. Ведомство обладает следующим набором прав:

¹ п. 3.5.28.1 введен распоряжением Администрации города Тюмени от 04.10.2018 N 757.

² в ред. Распоряжения Администрации города Тюмени от 10.08.2018 N 586.

³ п. 3.5.29.1 в ред. распоряжения Администрации города Тюмени от 08.02.2017 N 63.

⁴ п. 3.5.29.2 введен распоряжением Администрации города Тюмени от 21.11.2017 N 799.

⁵ в ред. распоряжения Администрации города Тюмени от 10.08.2018 N 586.

1. Право на запрос документов и устных пояснений от подразделений администрации города и руководства образовательных учреждений, что дает достаточный объем информации для принятия управленческих решений.

2. Право на внесение своих предложений Главе города или его заместителю в рамках своей компетенции и в целях повышения эффективности работы Департамента.

Таким образом, ведомство имеет возможность более детально изучить и анализировать материалы, необходимые для эффективного выполнения своих обязанностей. Оно также может вносить предложения, основанные на своих знаниях и опыте, чтобы помочь в принятии решений и оптимизации работы Департамента.

3. Департамент взаимодействует с общественными объединениями и другими органами власти, проводя межведомственные совещания или иные мероприятия, позволяющие обмениваться мнениями касательно его деятельности.

4. Важно отметить, что Департамент работает с информационными технологиями, программные и аппаратные средства, сети, телекоммуникационное оборудование. Это позволяет ему эффективно работать и обмениваться информацией с другими организациями.

5. Департамент в рамках своей компетенции контролирует деятельность различных образовательных организаций. Он вправе издавать приказы, обязательные для выполнения образовательными организациями. Это обеспечивает эффективное функционирование системы образования и обучения.¹

6. Департамент является юридическим лицом и имеет право заключать договоры от своего имени. Как орган исполнительной власти он имеет и иные права, предусмотренные законодательством. Эти права позволяют ему осуществлять широкий спектр действий и влиять на различные сферы жизни горо-

¹ В ред. Распоряжения Администрации города Тюмени от 08.02.2017 N 63.

да. Например, Департамент может проводить переговоры с другими организациями и учреждениями, заключать с ними соглашения о сотрудничестве. Также Департамент может участвовать в разработке и реализации проектов и программ, направленных на развитие города. Все эти действия являются неотъемлемой частью работы Департамента и способствуют его эффективному функционированию.

2.2 Анализ соответствия нормативной базы и дисциплины труда сотрудников Департамента

В качестве объекта исследования для написания настоящей магистерской диссертации был выбран Департамент образования Администрации г. Тюмени.

Деятельность Департамента образования города Тюмени регламентируется основными правовыми актами, которые определяют полномочия, задачи и функции Департамента, представлены в таблице 2.

Таблица 2 - Перечень основных правовых актов, определяющих полномочия, задачи и функции Департамента

1	2
Перечень основных правовых актов, определяющих полномочия, задачи и функции Департамента образования города Тюмени	Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции"
	Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию"
	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации"
	Приказ Минпросвещения России от 02.09.2020 № 458 "Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования"

Продолжение таблицы 2

1	2
<p>Перечень основных правовых актов, определяющих полномочия, задачи и функции Департамента образования города Тюмени</p>	<p>Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции"</p>
	<p>Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию"</p>
	<p>Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации"</p>
	<p>Приказ Минпросвещения России от 02.09.2020 № 458 "Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования"</p>
	<p>Приказ Минпросвещения России от 15.05.2020 № 236 "Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования. Постановление Администрации города Тюмени от 13.12.2007 № 44-пк «О внутреннем муниципальном финансовом контроле в городе Тюмени и порядке осуществления главными распорядителями бюджетных средств, предоставившими субсидии, проверок соблюдения получателями субсидий условий, целей и порядка их предоставления»»</p>
	<p>Постановление Администрации города Тюмени от 13.01.2011 № 1-пк "Об утверждении Положения о формировании и финансовом обеспечении выполнения муниципального задания муниципальными учреждениями города Тюмени"</p>
	<p>Постановление Администрации города Тюмени от 28.12.2011 № 140-пк "О формировании фонда оплаты труда работников муниципальных учреждений"</p>
	<p>Постановление Администрации города Тюмени от 27.02.2012 № 18-пк «Об утверждении Положения о предоставлении муниципальными автономными и бюджетными учреждениями города Тюмени субсидий на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения ими муниципального задания»</p>

Продолжение таблицы 2

1	2
<p>Перечень основных правовых актов, определяющих полномочия, задачи и функции Департамента образования города Тюмени</p>	<p>Постановление Администрации города Тюмени от 28.12.2012 № 157-пк "О закреплении муниципальных образовательных учреждений города Тюмени, реализующих программы дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, за конкретными территориями городского округа город Тюмень"</p>
	<p>Постановление Администрации города Тюмени от 05.08.2013 № 87-пк "Об утверждении Положения о ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в муниципальных унитарных предприятиях и муниципальных учреждениях города Тюмени"</p>
	<p>Распоряжение Главы Администрации города Тюмени от 27.09.2007 № 259-рг "О департаменте образования Администрации города Тюмени"</p>
	<p>Распоряжение Администрации города Тюмени от 14 июня 2016 года № 353 «Об утверждении Порядка проведения служебных проверок в Администрации города Тюмени, применения и снятия дисциплинарных взысканий»</p>
	<p>Распоряжение Администрации города Тюмени от 23.11.2020 № 248-рк "Об утверждении муниципальной программы "Развитие образования в городе Тюмени на 2021 - 2026 годы" и о признании утратившими силу некоторых распоряжений администрации города Тюмени"</p>

Департамент образования выполняет функции государственного контроля в отношении образовательных учреждений г. Тюмени.

В частности, Департамент осуществляет проверку соблюдения тарифов на платные образовательные услуги. В соответствии с Приказом Департамента

образования г. Тюмени № 1678 от 23.11.2022г., периодичность контроля зависит от категории риска, к которой отнесена конкретная образовательная организация. Проверка в данной сфере осуществляется работниками Департамента в форме истребования документов, без выезда в образовательную организацию.

Контроль также осуществляется в сфере государственных закупок. В рамках данного направления в 2023г. Департаментом образования запланировано 20 выездных проверок.

Функции государственного контроля в отношении Департамента образования г. Тюмени выполняют различные государственные органы (таб.3).

Таблица 3 – Государственные органы, осуществляющие контроль в отношении Департамента образования города Тюмени

1	2
Государственные органы, осуществляющие контроль в отношении Департамента образования г. Тюмени	Прокуратура РФ.
	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, как федеральный орган исполнительной власти.
	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

Каждый из обозначенных органов разрабатывает нормативные акты, содержащие методические указания по борьбе с коррупционными правонарушениями.

На сегодняшний день действуют следующие нормативные акты и методические рекомендации (таб.4).

Таблица 4 – Нормативные акты, содержащие методические указания по борьбе с коррупционными нарушениями (фрагмент)

Продолжение таблицы 4

Нормативные акты, содержащие методические указания по борьбе со служебными нарушениями (коррупционными)	Пояснения
Методические материалы, обзоры, разъяснения Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации [29].	Содержит 17 нормативных документов, в том числе «Обзоры». «Рекомендации». «Памятки»
Методические материалы, разработанные Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки [39].	Содержит 28 нормативных актов, которые регламентируют возможности возникновения конфликтов интересов
Методические рекомендации, разработанные Генеральной прокуратурой Российской Федерации.	https://base.garant.ru/70891618/

Исходя из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что в настоящий момент действует 46 нормативных актов, которые регламентируют методологию и правовой порядок обеспечения антикоррупционной деятельности в сфере образования. При этом 60% (а именно 28 законов) были подготовлены силами Федеральной службы, осуществляющей надзор в научном и образовательном секторе.

Компетенция Федерального агентства по надзору в сфере образования и науки нуждается в самостоятельном анализе.

Особо важной функцией Рособрнадзора является противодействие коррупции. На основе анализа официальной статистики и данных опросов можно сделать вывод о том, что работа Рособрнадзора в часть борьбы с коррупцией оценивается достаточно высоко, высокую оценку поставили более 94% респондентов

Таким образом, антикоррупционная работа Рособрнадзора оценивается как высокоэффективная.

В заключение раздела можно сделать следующие важные выводы:

1. Нормативное регулирование государственной административной дисциплины в сфере образования признано адекватным.

2. Государственный контроль в сфере образования последовательно осуществляется вышестоящими органами над нижестоящими. Таким образом, Министерство образования г. Тюмени выполняет функцию государственного контроля в отношении образовательных учреждений г. Тюмени.

Полномочия государственного контроля над Департаментом образования возложены на Генеральную прокуратуру РФ, Рособрнадзор.

3. Многообразие нормативных актов в области государственного контроля (46 - в области образования) и большое количество органов, наделенных контрольными функциями, подтверждают необходимость принятия единого федерального закона о государственном контроле.

2.3 Анализ причин выявленных нарушений трудовой дисциплины

Гражданские служащие могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности на основании статьи 57 Закона о государственной гражданской службе. Это происходит в случае совершения ими дисциплинарного проступка. Частым проступком становится пренебрежение своими обязанностями, выражающееся в некомпетентном действии или бездействии. Однако законодатель не дал исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков, что способно породить определенные правовые коллизии.

Дисциплинарная ответственность может быть применена в случае нарушения гражданским служащим своих обязанностей, но конкретные действия или бездействия, являющиеся проступком, могут быть разнообразными и не ограничиваться перечнем в законодательстве.

В дисциплинарной ответственности заключается одна из особенностей современного законодательства. Обращаясь к действующим нормам, мы можем найти множество примеров деяний, которые рассматриваются как дисциплинарные проступки для различных категорий должностных лиц. Например, статья 7 Закона РФ «О государственной тайне», вступившего в силу 21 июля 1993 года, устанавливает дисциплинарную ответственность для тех, кто принимает решение о засекречивании несекретной информации. В данном случае, ответственность зависит от уровня причиненного обществу и государству материального и морального ущерба.

Однако, важно отметить, что дисциплинарная ответственность не ограничивается только государственными законами. Внутри организаций и предприятий также существуют свои правила и нормы, нарушение которых также может повлечь дисциплинарные меры. Например, директор компании может быть подвержен дисциплинарной ответственности за нарушение правил охраны труда или финансовых политик компании.

Таким образом, дисциплинарная ответственность является важным инструментом в обеспечении соблюдения законов и правил в различных сферах деятельности. Она направлена на поддержание работы организации или органа власти.

В научном разделе, посвященном административному праву, содержатся признаки дисциплинарного проступка. Его характеристика содержит информацию об объекте проступка, его объективной и субъективной сторонах.

В роли объекта проступка в рамках государственной службы всегда выступают общественные отношения. Объектом нарушения является нормальная деятельность органа власти, дисциплинарное нарушение является посягательством на ее нормальное протекание. Субъект нарушения –

специальный, это лицо, обладавшее статусом государственного гражданского или муниципального служащего. Это всегда физическое лицо.

Объективная сторона – действие или бездействие, которое не имеет признаков противоправности, но нарушает правила, действующие в организации.

Рассматривая субъекта нарушения, следует заметить, что в доктрине высказываются соображения о необходимости ужесточения мер дисциплинарной ответственности по мере возрастания значимости государственной должности. Так, по мнению С.В. Нарутто и А.В. Никитина, «ответственность за должностные преступления должна повышаться с возрастанием должности, в частности за коррупционные правонарушения»¹. Подобные суждения видятся обоснованными, поскольку способствуют укреплению доверия общества к государственным органам.

Субъективная сторона нарушения дисциплинарного характера достаточно сложна для понимания, законодатель для таких нарушений использует принцип объективного вменения, вопрос наличия вины в той или иной форме практически никогда не рассматривается в процессе принятия решения об ответственности, составы в достаточной степени формальны. Но, если встает вопрос об определении вины и ее формы, то речь чаще идет о неосторожности халатности для большинства нарушений, для коррупционных же обычно характерна такая форма вины как умысел. При принятии решения о квалификации действия или бездействия именно государственного служащего, законодатель прямо не утверждает о необходимости установления вины, но в ст. 192 закона намекает на это.

Вина в данном контексте означает осознанное нарушение правил и норм, а также нежелание или непосредственное умышленное деяние, которое

¹ Нарутто С.В., Никитина А.В. Конституционный принцип доверия в современном российском обществе // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 7. С. 13.

приводит к нарушению порядка и нормального функционирования государственной организации. Она является показателем недостаточного уровня ответственности и профессионализма со стороны работника или служащего.

Однако, вина не всегда может быть однозначно определена и оценена. В некоторых случаях может возникнуть необходимость проведения тщательного анализа обстоятельств и мотивов, которые привели к совершению дисциплинарного проступка. Это позволяет учесть различные факторы, такие как психологическое состояние, внешние влияния и обстоятельства, которые могут повлиять на принятие решения и поведение правонарушителя.

Таким образом, понимание и учет субъективных аспектов дисциплинарных проступков в государственных организациях помогает более полно и объективно оценить поведение работника или служащего, а также определить соответствующие меры дисциплинарного воздействия.

Вопрос о разделении дисциплинарных проступков на умышленные и неосторожные имеет большое значение для понимания мотивации и намерений совершающего их лица. Умышленные проступки, совершенные с прямым или косвенным умыслом, означают, что служащий знаком с законодательством, это предусмотрено его служебной функцией, хорошо понимает, что его деяние нарушает те или иные положения закона, осознает объект посягательства и будущие неблагоприятные последствия. Если в ходе проверки выявлено именно такое отношение, то при принятии решения об ответственности это должно быть учтено. Неосторожность, особенно случайность, а не халатность, становится основанием для смягчения ответственности или даже для принятия решения об оставлении нарушения без последствий, являющихся формальными взысканиями.

Анализ судебной практики позволяет выявить, что помимо прямого нарушения должностных обязанностей, существуют и другие факты, которые могут быть признаны дисциплинарными проступками. Например, Пятый Высокий суд решил, что использование служебного автомобиля в личных целях в нерабочие дни может быть основанием для применения дисциплинарного взыскания в виде предупреждения за нарушение законодательства.¹ Это показывает, что нарушения должностных обязанностей могут проявляться не только в прямой форме, но и через несоблюдение определенных правил и норм.

Кроме того, важно отметить, что перечень дисциплинарных взысканий полностью определен законом и не может быть расширен или толкован по-разному. Это означает, что суды должны строго придерживаться законодательства при применении дисциплинарных взысканий. Такой подход обеспечивает четкость и предсказуемость в процессе применения дисциплинарных мер, что является важным аспектом справедливости и законности.

Таким образом, анализ судебной практики позволяет более глубоко исследовать сущность дисциплинарных проступков и взысканий, а также понять важность соблюдения законодательных норм при рассмотрении подобных дел. Это помогает обеспечить справедливость и эффективность в системе дисциплинарного контроля, что является важным фактором для поддержания порядка и дисциплины в организации.

В целях обеспечения эффективности и дисциплины в государственной службе, Кодекс государственной службы дополняет перечень наказаний, предусмотренных ТК РФ рядом специфических мер, актуальных именно для государственных служащих, эти меры могут повлиять на их дальнейшую карьеру и деятельность. Новыми в данном случае выступают такие меры как

¹ Определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 30.06.2020 N 88-3093/2020 по делу N 2-2029/2019/ СПС «КонсультантПлюс».

административное выговорное замечание и не допуск в определенных видах трудовой деятельности, в качестве примера можно привести отстранение от ведения проекта, если в регулируемых вопросах усмотрен конфликт интересов, а процедура согласования не была проведена.

Привлечение к ответственности может быть обосновано различными причинами, такими как нарушение трудовой дисциплины, неправомерное поведение, невыполнение служебных обязанностей и другие нарушения, которые могут нанести ущерб работе государственного органа или нарушить законность и права граждан.

Важно отметить, что наложение дисциплинарных взысканий должно осуществляться в соответствии с принципами справедливости и пропорциональности. Также государственные служащие имеют право на защиту своих интересов и на обжалование наложенного взыскания в установленном порядке.

Таким образом, Кодекс государственной службы является важным инструментом, который позволяет обеспечить дисциплину и эффективность в государственной службе, а также защитить права и законные интересы государственных служащих.

В перечень дисциплинарных взысканий, закрепленных в нормативных актах, входят:

- замечание,
- выговор,
- предупреждение за неполное служебное соответствие,
- увольнение со службы.

Проведенный анализ предоставленной информации, включающий в себя данные Тюменского государственного министерства образования, позволил

определить количество и динамику производимых за отчетный период взысканий. Информация представлена в табличной форме (табл. 5).

Таблица 5 – Анализ правонарушений в муниципальном учреждении в динамике за 2020-2022 гг.

Вид дисциплинарного взыскания	2020	2021	2022	2021/ 2020	2022/ 2021	2022/ 2020
Замечание	13	18	24	38,46	33,33	84,6
Выговор	11	14	23	27,27	64,29	100,3
Предупреждение	17	21	29	23,53	38,1	70,6
Увольнение	12	13	15	8,33	15,38	25,1
Итого по всем видам правонарушений	53	66	91	24,53	37,88	71,7

Здесь можно увидеть восходящий тренд, число применения мер за три исследуемых года существенно выросло. В течение анализируемого периода произошел общий рост применяемых видов дисциплинарного взыскания. Исследование дало возможность сделать вывод о том, что рост нарушений связан в большей степени (48,3%) с тем, что данные по предыдущим периодам не были приняты во внимание и не были сделаны соответствующие выводы и проведены изменения в работе, способствующие снижению числа нарушений и сопутствующих им взысканий.

Необходимо улучшить систему контроля и анализа, чтобы предотвратить возникновение нарушений. Второй по значимости фактор - низкий уровень применения новых нормативных актов и инструкций, что приводит к дисциплинарным взысканиям. Далее, персонал не до конца осознает новые меры ответственности, установленные законодательством - 36,9%. Наконец, на третьем месте находятся нарушения, возникшие из-за халатности персонала - 13,6%. Это демонстрирует необходимость улучшения обучения и мотивации персонала для соблюдения правил и нормативов. Прочие факторы, которые

привели к нарушениям, составили всего 1,2%. Это подчеркивает, что основные причины нарушений лежат в недостаточном контроле и низком уровне осознания персоналом своих обязанностей. Для устранения этих проблем необходимо разработать и внедрить эффективные меры контроля и обучения.



Рисунок 3 - Диаграмма долевого роста нарушений дисциплины труда

Признается очевидной необходимость планирования повышения уровня компетентности квалификации сотрудников, как в части общего уровня знаний нормативной базы, так и в части функций и контрольных мероприятий со стороны административных подразделений Бюро и вышестоящих органов государственного контроля.

Верховный Суд РФ неоднократно обращал внимание на то, что применение дисциплинарных взысканий в виде выговоров, замечаний и предупреждений является правом, а не обязанностью представителей работодателя. Данный вопрос является исключительной прерогативой

представителя работодателя и не может быть предрешен каким-либо контролирующим органом. В частности, решением от 26 января 2018 года признано незаконным представление прокурора, в том числе обязательное требование о привлечении начальника отдела к дисциплинарной ответственности¹.

В российском законодательстве, в том числе, в трудовом, действует принцип однократного привлечения к ответственности за одно нарушение, хотя нередки случаи, когда наряду с дисциплинарной может быть применена административная ответственность, но уже по иным основаниям. Но нарушение может быть однократным, но совершаемым многократно. Если это происходит, то за новое нарушение, такое же по сути, что и предыдущее, ответственность может быть наложена и в следующий раз, об этом говорит Пленум ВС РФ.

Законодатель не дал перечня проступков, степени их тяжести и соотнесения нарушения и меры ответственности. Это оставляет выбор возможности привлечения к ответственности и меры наказания свободным для работодателя. Он связан, только в какой-то мере, судебной практикой, заведомо несоразмерные меры могут быть оспорены.

Работодатель должен принять объективное решение о применении дисциплинарного взыскания. Например, если работник систематически не выполняет свои обязанности, это может привести к серьезным последствиям для организации, и поэтому более строгое взыскание может быть оправданным.

Таким образом, хотя Трудовой кодекс РФ предоставляет основные принципы применения дисциплинарных взысканий, конечное решение о наказании остается на усмотрение работодателя, который должен учитывать все факторы, связанные с нарушением и его последствиями.

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 26.01.2018 N 36-АД17-8/ СПС «КонсультантПлюс».

Исключением из этого общего правила является увольнение как мера дисциплинарного взыскания. Статья 57(1)(v) Закона о государственной службе исчерпывающе определяет, когда государственный служащий может быть уволен за совершение дисциплинарного проступка.

Для регулирования процесса применения дисциплинарных мер и увольнения гражданских служащих, совершивших дисциплинарные проступки, законодательством установлены определенные правила. Одно из таких правил, содержащееся в Статье 58 Закона о государственной гражданской службе, предусматривает, что перед применением дисциплинарного взыскания наниматель должен запросить у гражданского служащего письменное объяснение. Запрос на получение объяснения должен быть сделан в установленный срок, который определяется в соответствии с применяемыми дисциплинарными мерами. Это требование объясняется необходимостью дать государственному служащему возможность указать на обстоятельства, обоснования и т.п., которые могут опровергнуть факт совершения им правонарушения.

Работодатель не может наложить дисциплинарное взыскание на работника, если он не потребовал от служащего объяснения в соответствии с Кодексом. Но если пояснения не предоставлены в указанный срок и это зафиксировано, препятствий для привлечения к ответственности более нет. Фиксация не предоставления или отказа обязательно, это позволит защитить интересы работодателя в суде. Вместе с объяснением обязательной процедурной формой является служебная проверка. Такой механизм существует в российском праве применительно к государственному служащим давно, в 1992 году он был внедрен для сотрудников МВД.

Наряду с термином «служебная проверка» в российском законодательстве встречается и тесно связанный с ним термин «служебное расследование», он

характерен для законодательства о налоговых органах и здесь важно, как соотносятся понятия.

Пока можно сказать, что законодатель не дал четкой конкретизации понятий и их разделения.

Как показывает анализ нормативной базы, термины "служебное расследование" и "служебная проверка" в законодательстве используются небрежно. Во многих случаях под "служебной проверкой" и "служебным расследованием" понимается ряд действий уполномоченных должностных лиц по расследованию обстоятельств совершения проступка (как правило, дисциплинарного) или инцидента. Ряд нормативных актов (например, Приказ МВД РФ от 22 августа 2003 г. N 667 "О порядке возмещения расходов, связанных с учетом, использованием, хранением и обращением с воинскими перевозочными документами в системе МВД России, а также транспортом"; Приказ Государственного таможенного комитета РФ от 23 августа 2002 г. N 896 "Российская Об утверждении Инструкции по организации учета, хранения и выдачи оружия и боеприпасов в федеральных таможенных органах", 27 октября 1998 г. Приказ Генеральной прокуратуры РФ N 72 "Об утверждении Инструкции по организации учета, хранения и выдачи оружия и боеприпасов в таможенных органах Российской Федерации", 27 октября 1998 г. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27 октября 1998 г. N 72 "Об утверждении Инструкции по организации учета, хранения и выдачи оружия и боеприпасов в таможенных органах Российской Федерации", 27 октября 1998 г. N 72 "Об утверждении инструкции "Об отчете о наличии, утрате, хищении и использовании оружия" в органах прокуратуры Российской Федерации", Приказ Московской автомобильной грузовой таможни от 14 марта 1996 г. N 61 "О временном приказе о порядке проведения служебных расследований") Термины

"проверка" и "расследование" используются как синонимы. используются как синонимы.

В большинстве случаев основанием для проведения служебной проверки является служебная записка непосредственного руководителя должностного лица государственного органа или органа местного самоуправления. Например, суд третьей инстанции признал обоснованность результатов служебной проверки, проведенной на основании служебной записки заместителя руководителя¹.

Повторность взыскания часто служит основанием для наложения нового, более существенного. Но повторность не безусловность, существует механизм аннулирования взыскания как основания для применения принципа повторности. Дисциплинарное взыскание считается не примененным, если в течение года после его наложения гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию. Помимо этого, представитель нанимателя имеет право снять дисциплинарное взыскание по письменному заявлению государственного служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя до истечения одного года с момента наложения взыскания. Важно отметить, что отмена дисциплинарного взыскания, включая возможность его досрочного снятия, не приводит к каким-либо юридическим последствиям. Это означает, что служащий не несет дополнительных обязательств или ограничений после отмены взыскания.

В завершение второго раздела магистерской диссертации можно сделать следующие выводы:

1. Государственный контроль осуществляется последовательно вышестоящими государственными органами в отношении нижестоящих.

¹ Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 03.06.2020 N 88-4098/2020 по делу N 2-3031/2019/ СПС «КонсультантПлюс».

2. Законодательное регулирование дисциплины в государственном управлении и вопросов привлечения к дисциплинарной ответственности является достаточным, но не носит систематизированного характера.

3. Эффективным инструментом повышения дисциплины в государственном управлении является дисциплинарная ответственность.

4. С целью повышения уровня дисциплинарной ответственности следует планировать повышение общей квалификации персонала путем освоения новых нормативных актов и базовых понятий уровня дисциплинарной ответственности и их видов.

5. Для повышения уровня индивидуальной дисциплинарной ответственности требуется определить диапазон оценки каждого уровня, критерии оценки и уточнить понятие эффективности взысканий в разрезе каждого из видов дисциплинарной ответственности.

3 Рекомендации по укреплению дисциплины в государственном управлении

3.1 Проблемы укрепления дисциплины государственного аппарата

Оценка эффективности дисциплинарного воздействия на государственных и муниципальных служащих в контексте укрепления дисциплины в государственных учреждениях вызывает разногласия среди ученых и требует проведения независимого анализа. М.Д. Добробаба выделяет группы критериев, которые влияют на эффективность дисциплинарных взысканий, причем критерии, связанные с действующим профессиональным законодательством, являются одними из ключевых условий достижения этой эффективности.

Одной из важных составляющих разработки и принятия норм служебного права является соответствие законодательства социально-экономическим, идеологическим, психологическим и организационным условиям, в которых оно применяется. В юридической литературе подчеркивается, что эффективность законодательства зависит от того, насколько правовые формы соответствуют регулируемым общественным отношениям. Поэтому необходимо выбирать методы регулирования, которые наиболее подходят для характера данных отношений.

Важной составляющей разработки концептуальной модели является процесс усовершенствования законодательства в области дисциплинарной ответственности на государственной службе.

В процессе анализа эффективности применения дисциплинарных взысканий в данной сфере, приходится делать предложения по улучшению законодательства. Правоприменительная деятельность определяет воздействие установленных взысканий на общественные отношения, несмотря на совершенство норм профессионального законодательства. В процессе практики

формируются результаты применения норм, предусматривающих наказание за правонарушение.

Важность и необходимость использования дисциплинарных взысканий из списка, установленного законодательством, зависят от субъективного усмотрения лиц, обладающих дисциплинарной юрисдикцией. Само дисциплинарное взыскание имеет свои особенности. Однако, увольнение является неизбежной санкцией в случае серьезных дисциплинарных проступков.

Отрицательные аспекты в правосознании государственных служащих, связанные с процессом их профессионального развития. Тем не менее, специфические черты правосознания государственных служащих обычно связаны с их личностными особенностями. Качество служебного законодательства и его правильное применение положительно влияют на уровень правосознания и поведение государственных служащих, поэтому условия эффективности, связанные с правосознанием и поведением государственных служащих, тесно связаны с условиями первой и второй группы.

Недостаточное знание служебного законодательства, переоценка собственных знаний, недостаток самокритичности при принятии решений и игнорирование требований закона, если они противоречат личному мнению - все эти негативные черты становятся очевидными. Важно отметить, что связь между этими недостатками в правосознании государственных служащих и неэффективностью дисциплинарных взысканий становится явной. Чтобы достичь максимальной эффективности в использовании дисциплинарных взысканий и полностью реализовать их потенциал, необходимо выполнение следующих условий.

Государственная служба требует соблюдения нескольких групп условий, включая качество служебного законодательства, которое регулирует дисциплинарные отношения. Необходимо также оптимальное применение мер дисциплинарного воздействия на практике. Важно, чтобы государственные служащие, участвующие в дисциплинарных правоотношениях, обладали правосознанием.

При таком подходе эффективность дисциплинарного взыскания может быть определена как волевой и добровольный аспект личности субъекта дисциплинарной ответственности - гражданского служащего, а также степень влияния дисциплинарного взыскания на других субъектов дисциплинарных правоотношений в системе государственной службы.

Порядок применения дисциплинарных взысканий зависит от множества факторов. В первую очередь, в расчет принимаются объективные условия. Также в учет принимаются множественные правовые критерии, от которых зависит поведение госслужащих.

Принимая во внимание субъективные факторы, важно применять индивидуальный подход к нарушителю. Подобные меры позволят многократно увеличить эффект от применения подобного дисциплинарного взыскания.

Представляется, что меры дисциплинарного взыскания, применяемые к гражданским служащим, совершившим дисциплинарные проступки, а не моральные, такие как исключение из кадрового резерва, приостановление присвоения гражданским служащим званий (специальных званий), неприменение мер поощрения в период действия дисциплинарного взыскания, делают нарушение служебной дисциплины менее значительным.

Для обеспечения эффективности мер дисциплинарного взыскания необходимо учесть несколько факторов. Во-первых, качество законодательства о государственной службе, которое регулирует дисциплинарные отношения в

системе государственной службы, играет важную роль. Необходимо, чтобы законы и нормы были ясными и точными, чтобы не возникало противоречий и неоднозначностей.

Во-вторых, оптимальное применение этих законов на практике также очень важно. Необходимо, чтобы дисциплинарные меры были назначены справедливо и обоснованно, учитывая все обстоятельства и нарушения, соблюдая принцип пропорциональности.

И, наконец, третье условие - правовая грамотность государственных служащих, которые являются субъектами дисциплинарных отношений. Они должны быть хорошо осведомлены о правах и обязанностях, предусмотренных законодательством, и правильно применять их в своей работе. Только при соблюдении всех этих условий можно достичь эффективности дисциплинарного взыскания в системе государственной службы.

3.2 Государственный контроль как средство по укреплению дисциплины государственного аппарата

Дисциплина государственной службы - это обеспечение функционирования государственных органов таким образом, чтобы государственное управление осуществлялось наиболее эффективным образом в рамках установленного государством порядка. Высокоорганизованное и четко скоординированное поведение государственных служащих тесно связано с законностью. Законность выражается в четком и неукоснительном исполнении и реализации государственных правил всеми звеньями государственного аппарата, суть которых заключается в неукоснительном выполнении государственными служащими санкционированных государством норм. Все более возрастает роль морально-этических регуляторов поведения государственных служащих.

Внесение изменений и дополнений в закон о дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих - это основная задача законодателя. Такие изменения необходимы для повышения эффективности этого закона. Появление новых дисциплинарных взысканий и исключение ранее применявшихся, изменение условий и порядка привлечения к дисциплинарной ответственности, а также установление критериев применения дисциплинарных взысканий - все это нововведения, которые требуют тщательной оценки со стороны законодателя.

Важно разработать эффективные механизмы, которые позволят достичь более справедливого и эффективного применения дисциплинарных взысканий в отношении государственных и муниципальных служащих. Для этого необходимо учесть мнение экспертов, анализировать практику применения закона, а также учитывать изменения в социальной и политической сфере. В конечном итоге, целью законодателя должно быть создание эффективной системы дисциплинарной ответственности, которая будет способствовать повышению качества государственного и муниципального управления.

Одним из путей укрепления дисциплины системы государственных органов является государственный контроль, поскольку, как отмечает А.М. Тарасов, множественность и многофункциональность нормативных правовых актов для субъектов, осуществляющих контроль и надзор за деятельностью органов управления, в том числе 28 федеральных агентств в системе федеральной власти России. Необходимо разработать четкую структуру различных типов систем государственного управления, единые правила (принципы), научные методы и процедуры решения управленческих задач.

Необходимо, чтобы и субъект управления, и контролирующие органы понимали принципы управления, в том числе и правоприменительного¹.

Нововведение закона о ведении реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, заслуживает самостоятельного анализа.

Федеральный закон от 1 июля 2017 года N 132-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения за совершение коррупционных правонарушений" ввел рассматриваемую меру, которая распространяется на уволенных государственных и муниципальных служащих за совершение определенных коррупционных правонарушений. Сведения, внесенные в этот реестр, являются персональными данными и обрабатываются в соответствии со статьей 6 части 1 статьи 11 Федерального закона N152-ФЗ от 27 июля 2006 года "О персональных данных".

Поскольку данная мера имеет правовую природу, она не рассматривается ни как дополнительное дисциплинарное взыскание, ни как часть дисциплинарного взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия. Она является предупредительным дисциплинарным взысканием. Дисциплинарно-предупредительный характер регистрации уволенных чиновников обусловлен ее назначением - информированием новых потенциальных работодателей бывших государственных и муниципальных служащих о коррупционных проявлениях на их прежнем месте работы. "Реестр уволенных в связи с дискредитацией будет служить ориентиром для кадровиков при подборе кандидатов на должности государственных и муниципальных служащих". Увольнение по дискредитации должно оказывать негативное влияние на

¹ Тарасов А.М. О законодательном обеспечении государственного контроля за деятельностью органов исполнительной власти (правоохранительных органов) / Труды Академии управления МВД России. 2019. № 1 (49). С. 16.

нарушителя и иметь правовые последствия для его дальнейшего трудоустройства"¹.

Включение в реестр информации об увольнении по дискредитирующим основаниям не имеет правовых последствий согласно действующему законодательству. Закон устанавливает только правила ведения такого реестра. Многие авторы считают, что регистрация бывших государственных служащих в этом реестре не запрещает им участвовать в конкурсах на должности государственной гражданской службы. Кодекс не ограничивает доступ к государственной службе, поэтому его характер является декларативным².

В этом отношении внесенные изменения носят лишь половинчатый характер. Руководители государственных органов и органов местного самоуправления могут по своему желанию принимать на работу лиц, совершивших коррупционные правонарушения, даже после постановки их на учет.

Таким образом, по замыслу законодателя, указанный реестр в настоящее время имеет лишь "информационный" эффект. Иными словами, он позволяет работодателям (и их представителям) самостоятельно принимать решение о приеме на работу или об отказе в приеме на работу лиц, уже уволенных за дискредитацию в связи с коррупционными правонарушениями. Однако и здесь могут возникнуть значительные сложности.

Во-первых, если основной задачей реестра является предоставление информации потенциальным работодателям, то эта информация должна, как минимум, включать сведения о конкретных коррупционных правонарушениях, за которые были уволены граждане. С другой стороны, в настоящее время

¹ Куковинцева С.А. О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2018. N 2. С. 60.

² Гончарук Н.С. Изменения Федерального закона N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" в части усиления административно-правовых мер противодействия коррупции в органах государственной власти // Безопасность бизнеса. 2019. N 1. С. 52

имеются серьезные претензии к качеству правовой информации, подлежащей включению в реестр, относительно конкретных причин увольнения в связи с утратой доверия.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2018 года N 228, в реестре уволенных лиц в связи с утратой доверия должна быть указана информация о случаях коррупционных нарушений, которые послужили основанием для увольнения. Лицо, ответственное за внесение данных, обязано предоставить эту информацию вместе с соответствующими нормативными актами. Особые нормативные правовые акты, такие как пункт 2 статьи 59 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", определяют перечень конкретных коррупционных правонарушений.

Вопрос состоит в том, как точнее определить положения, связанные с нарушениями правонарушителя, поскольку правонарушения не могут быть нарушены, а только совершены. Для этого необходимо более точно определить обязанности правонарушителя, которые являются общественными и устанавливаются различными нормативными актами. Реестр информации о коррупционных правонарушениях содержит ссылки на нарушения разных нормативных актов, осуществляемые государственными и муниципальными учреждениями и организациями. В различных статьях или нормативных правовых актах можно найти обширный и разнообразный перечень таких обязанностей.

Разные государственные и муниципальные органы для обоснования одних и тех же коррупционных правонарушений ссылаются на совершенно разные нарушения нормативных актов¹.

¹ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Реестр лиц, уволенных с государственной и муниципальной службы в связи с утратой доверия: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2020. N 10. С. 170.

Большой потенциал для развития общественной дисциплины заложен в регулировании общественной дисциплины через режимную систему. В этом случае правоотношения между государственным инспектором и поднадзорным лицом подлежат комплексному регулированию материальными и процессуальными нормами. Режимный подход позволяет включить в траекторию отношений служебной дисциплины широкий круг правоотношений, что гарантирует комплексное рассмотрение различных факторов, влияющих на уровень служебной дисциплины государственных инспекторов.

Указанные аспекты составляют основное содержание определения служебной дисциплины государственных служащих, в том числе государственных инспекторов, служебная дисциплина которых имеет существенное организационное значение. Системообразующий характер служебной дисциплины и ее единое начало придают ей в Федеральном законе "О системе государственной службы Российской Федерации" значение стабилизирующего фактора успешного и эффективного управления с учетом особенностей служебных отношений, возникающих при реализации управленческих и контрольных функций, это является основой для ее обоснования как главного принципа ее построения и функционирования.

В завершение третьего раздела магистерской диссертации можно сделать следующие выводы:

1. Эффективным средством укрепления служебной дисциплины в государственном аппарате является государственный контроль. На сегодняшний день контролирующими функциями обладают Президент РФ, Правительство РФ, прокуратура и многие другие государственные органы. В связи с этим видится необходимым упорядочение их деятельности путём принятия самостоятельного федерального закона «О государственном контроле в РФ». Данный нормативный акт позволит чётко разграничить вопросы компетенции в сфере госу-

дарственного контроля и определить порядок взаимодействия государственных органов в этой сфере. Для этого в магистерской диссертации был предложен План разработки нормативного акта (предварительная версия). В нем указаны планируемые процедуры, сроки их реализации и ответственные лица (Табл. 6).

Таблица 6 – План разработки нормативного акта (предварительная версия)

Планируемые процедуры	Сроки реализации	Ответственные
Сбор, систематизация и классификация данных о состоянии законности и служебной дисциплины за определенный период	Сентябрь-октябрь	Департамент образования Администрации города Тюмени
Выяснение количества и характера происшествий, преступлений, дисциплинарных проступков, допущенных различными категориями сотрудников, оценка объективности и правильная их классификация	Ноябрь	Департамент образования Администрации города Тюмени
Установление зависимости причин происшествий, преступлений и дисциплинарных проступков от индивидуальных особенностей сотрудников (морально-психологических качеств, навыков, привычек, интеллектуальных способностей и социально-демографических обстоятельств) и морально-психологической обстановки в коллективе	Ноябрь-декабрь	Департамент образования Администрации города Тюмени

2. Введение реестра лиц, уволенных со службы в связи с утратой доверия. Видится эффективной, но не достаточной мерой. На сегодняшний день этот реестр имеет лишь информативное значение. В магистерской диссертации

предложена Модель (рис.4) ведения реестра на основе современных средств интеллектуальных технологий.

Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия				
1	2	3	4	5
Фамилия, имя и отчество лица, к которому применимо взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения	Наименование органа (организации), в котором работал человек, к которому было применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения	Наименование должности на момент применения взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения	Положение нормативного правового акта, требования которого нарушены и послужившие основанием для увольнения (освобождения от должности) лица в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения	Дата соответствующего акта о применении взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения

Рисунок 4 - «Модель ведения реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия»

Модель ориентирована на предварительные выводы относительно учета лиц, уволенных по дисциплинарным причинам в связи с утратой доверия. Это решение основывается на критериях обоснованности дисциплинарного взыскания (рис. 5).

Уволенные сотрудники (Корзина)

Восстановить Отмена увольнения Обновить

Поиск

Учреждение	Ф.И.О.	Дата увольнения	Причина увольнения
Муниципальное Бюджетное Общеобразовательн...	Абдрахманова Амира Кайртаевна	04.03.2014 23:59:59	Нарушение трудовой дисциплины
Муниципальное автономное образовательное уч...	Абышева Асия Каппасовна	08.12.2012 23:59:59	По собственному желанию
Муниципальное автономное образовательное уч...	Аверина Любовь Никифоровна	20.08.2012 23:59:59	По достижению пенсионного воз...
Муниципальное автономное образовательное уч...	Авраменко Надежда Николаевна	12.03.2013 23:59:59	По собственному желанию
Муниципальное Бюджетное Общеобразовательн...	Айнутдинова Гузель Мударисовна	30.01.2014 23:59:59	Нарушение трудовой дисциплины
Муниципальное автономное общеобразовательн...	Аксёнов Анатолий Алексеевич	16.09.2012 23:59:59	По собственному желанию
Муниципальное автономное общеобразовательн...	Алексеева Рамиля Валерьевна	14.01.2013 23:59:59	По собственному желанию
Муниципальное автономное образовательное уч...	Алёхина Татьяна Михайловна	29.04.2012 23:59:59	По собственному желанию
Муниципальное автономное образовательное уч...	Альмухаметова Мадина Туктаро...	11.10.2012 23:59:59	По собственному желанию
Муниципальное автономное образовательное уч...	Альмухаметов Мухамет Мунибо...	03.12.2012 23:59:59	По собственному желанию
Муниципальное автономное образовательное уч...	Аминов Шайхулла Шарифуллович	24.11.2012 23:59:59	По собственному желанию
Муниципальное автономное образовательное уч...	Андрянова Галина Николаевна	31.08.2012 23:59:59	По собственному желанию
Муниципальное автономное образовательное уч...	Анулин Шавкад Хасанович	18.04.2012 23:59:59	По собственному желанию
Муниципальное автономное образовательное уч...	Аотаманова Татьяна Александр...	08.08.2012 23:59:59	По собственному желанию

Страница 1 из 18

Показано записей 1 - 25 из 435

Заккрыть

Рисунок 5 - «Модель реестра уволенных сотрудников в связи с утратой доверия»

Представленные выше сведения позволяют говорить о целесообразности закрепления запрета на прием на госслужбу тех лиц, которые включены в данный документ.

Заключение

Анализ, проведенный в магистерской диссертации, позволяет сделать выводы, которые представлены ниже.

1. Специфический вид дисциплины труда, который называется служебной дисциплиной, имеет свое место в государственном управлении. Обязанность соблюдать эту служебную дисциплину лежит на государственных и муниципальных служащих, которые являются особыми субъектами. Содержание правил, которые должны быть соблюдены, также имеют специальный характер. Большинство из этих правил устанавливаются должностными регламентами конкретных органов.

2. Повышение уровня дисциплины в разрезе государственного управления возможно добиться путем применения мер дисциплинарной ответственности. На основе анализа действующего законодательства в магистерской диссертации сделан вывод, что в отношении государственных служащих установлено два самостоятельных вида ответственности: дисциплинарная ответственность за обычные проступки и дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения. Такой правовой подход признан в диссертации не вполне обоснованным. Чрезмерная дифференциация процедуры в данном случае не обусловлена реальной необходимостью и влечёт ненужное усложнение правоотношений в сфере привлечения к ответственности. В связи с этим в работе аргументирована целесообразность унификации данных видов ответственности.

3. В целях укрепления принципа неотвратимости дисциплинарной ответственности, предлагается внести изменения на законодательном уровне. Данное предложение отражено в магистерской диссертации. Один из способов реализации этого принципа - обязательство нанимателя возбуждать дисциплинарное производство при совершении серьезных дисциплинарных проступков. Суще-

ствуют определенные требования, которые позволяют привлечь работника к дисциплинарной ответственности. В состав дисциплинарного проступка входя обязательно следующие составляющие: субъект, субъективная сторона, объект, объективная сторона. У субъективной и объективной стороны при этом существуют особенности. Существуют перечень коррупционных правонарушений, которые приводят к тому, что возникает ответственность. А служащие различного уровня в данном случае являются субъектами.

4. Эффективность применения дисциплинарной ответственности зависит от совокупности различных факторов. Прежде всего, важным является наличие достаточного и адекватного законодательного регулирования. В магистерской диссертации выявлено, что на сегодняшний день правовому и методическому обеспечению антикоррупционной деятельности в сфере образования посвящено 46 нормативных и методических актов, 60% которых разработаны Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки. Таким образом, законодательное регулирование в данной области можно признать достаточным. Соблюдение процедуры привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности является не менее важным аспектом данного законодательства. Реализация данного процесса позволяет укрепить существующий уровень дисциплины в органах власти.

5. Для того, чтобы повысить существующий уровень дисциплины в государственных органах был принят Федеральный закон «О государственном контроле в РФ» является значимым мероприятием, направленным на укрепление дисциплины. Оно имеет целью разграничить полномочия контролирующих органов и определить способы их взаимодействия. Государственный контроль также признан важным в этом контексте.

6. Закрепление единых мер ответственности, которые будут применены в случае нарушения трудовой дисциплины работниками муниципальных учре-

ждений. Помимо этого, необходимо разработать и внедрить новый нормативный акт.

7. Формирование и дальнейшая интеграция модели реестра уволенных сотрудников, куда будут включены лица, утратившие доверие.

8. Новые нормативные акты и базовые понятия о дисциплинарной ответственности и ее видов играют важную роль в повышении общей квалификации персонала. Для достижения этой цели необходимо разработать эффективную стратегию планирования обучения. Таким образом, планирование повышения общей квалификации персонала позволяет не только улучшить навыки и знания сотрудников, но и повысить эффективность работы отрасли в целом.

9. Определение диапазона оценки каждого уровня, оценки и уточнения понятий эффективности взысканий в разрезе таких дисциплинарных взысканий, как: замечание, выговор, предупреждение, увольнение

Список используемой литературы

1. Гайстер Н. А. Сущность, цели и принципы государственного управления в Российской Федерации // Молодой ученый. 2022. № 39 (434). С. 93 – 97.
2. Дворецкий А.В. Гаврилова А.О. Некоторые аспекты понимания термина «дисциплина труда» / А.В. Дворецкий, А.О. Гаврилова // Вестник омского юридического института. 2012. № 1 (18). С. 89 – 92.
3. Добробаба М.Б. Условия и факторы эффективности применения дисциплинарных взысканий на государственной службе // Административное право и процесс. 2021. N 10. С. 38 - 43.
4. Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы оптимизации модели // Журнал российского права. 2021. N 11. С. 88 - 101.
5. Закон РФ от 21.07.1993 N 5485-1 (ред. от 05.12.2022) "О государственной тайне" / Российская газета, N 182, 21.09.1993.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
7. Маркович А. А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Молодой ученый. 2021. № 43 (385). С. 125 – 128.
8. Матейкович М.С., Вергун А.М. Государственные, муниципальные услуги и функции органов публичной власти: соотношение понятий // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 5. С. 25 – 27.
9. Мигущенко О.Н. К вопросу об основной проблеме теории публичного управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. N 3. С. 3-6.

10. Нарутто С.В., Никитина А.В. Конституционный принцип доверия в современном российском обществе // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 7. С. 13 – 18.
11. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: науч.-практ. пособие. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 6 – 10.
12. Новикова Ю.С., Селюкова А.А. Особенности служебной дисциплины на государственной и муниципальной службе РФ / Международный научный журнал «ВЕСТНИК НАУКИ» 2023. № 3 (60). Т.4. С. 115.
13. Определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 21.10.2021 N 88-6362/2021/ СПС «КонсультантПлюс».
14. Определение Конституционного Суда РФ от 18.01.2001 N 2-О "По запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия" / Вестник Конституционного Суда РФ, 2001, N 3.
15. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 13.12.2021 по делу N 88-29347/2021/ СПС «КонсультантПлюс».
16. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 29.11.2021 N 88-27244/2021/ СПС «КонсультантПлюс».
17. Определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 30.06.2020 N 88-3093/2020 по делу N 2-2029/2019/ СПС «КонсультантПлюс».
18. Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 01.12.2020 по делу N 88-18312/2020/ СПС «КонсультантПлюс».
19. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 03.06.2020 N 88-4098/2020 по делу N 2-3031/2019/ СПС «КонсультантПлюс».
20. Панов Д.С. Муниципальная власть как элемент народовластия // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 11. С. 21 – 23.

21. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Реестр лиц, уволенных с государственной и муниципальной службы в связи с утратой доверия: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2020. N 10. С. 168 – 183.
22. Постановление Верховного Суда РФ от 26.01.2018 N 36-АД17-8/СПС «КонсультантПлюс».
23. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 N 2 (ред. от 24.11.2015) "О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации" / Российская газета, N 72, 08.04.2004.
24. Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 N 228 (ред. от 30.01.2021) "О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия" (вместе с "Положением о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия") / Собрание законодательства РФ, 19.03.2018, N 12, ст. 1678.
25. Пресняков М.В. Принцип неотвратимости как необходимое условие эффективности дисциплинарной ответственности на государственной службе и в трудовых отношениях // Современное право. 2022. N 5. С. 56 - 66.
26. Приказ ФСС РФ от 31.12.2020 N 848 "Об утверждении Правил внутреннего трудового распорядка Фонда социального страхования Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 30.03.2021 N 62921) / Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.03.2021(дата обращения 14.04.2022г.).
27. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 22.11.2021) / Российская газета, N 256, 31.12.2001.
28. Указ Президента РФ от 02.07.2021 N 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" / СЗ РФ, 05.07.2021. N 27 (часть II). ст. 5351.
29. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»/ Российская газета", N 4823, 33.12.2008.

30. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" / Российская газета", N 162, 31.07.2004.

31. Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 05.12.2022) "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" / Российская газета, N 275, 07.12.2011.

32. Федеральный закон от 21.11.2011 N 329-ФЗ (ред. от 21.12.2021) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции" / Российская газета, N 266с, 26.11.2011.

33. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022)"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / Российская газета", N 202, 08.10.2003.

34. Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) "О безопасности" / Российская газета, N 295, 29.12.2010.

35. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "О стратегическом планировании в Российской Федерации" / Российская газета, N 146, 03.07.2014.

Интернет-ресурсы

36. Model Code of Conduct for Public Officials, Recommendation Rec.(2000)10, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 May 2000 (Oct. 6, 2017) / URL: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=532006&SecMode=1&DocId=343460&Usage=2>. (дата обращения 05.06.2023г.).

37. Dvoreckij A.V. Gavrilova A.O. Nekotorye aspekty ponimaniya termina «disciplina truda» / A.V. Dvoreckij, A.O. Gavrilova // Vestnik omskogo juridicheskogo instituta. 2012. № 1 (18). S. 89 – 92.

38. Naryshkin S.E., Habrieva T.Ja. Administrativnaja reforma v Rossii: nauch.-prakt. posobie. M.: INFRA-M, 2006. S. 6 – 10.

39. Novikova Ju.S., Seljukova A.A. Osobennosti sluzhebnoj discipliny na gosudarstvennoj i municipal'noj sluzhbe RF / Mezhdunarodnyj nauchnyj zhurnal «VESTNIK NAUKI» 2023. № 3 (60). T.4. S. 115.

40. Crawford P. J., Barrett T. P., Bor B. J., Fillips W. I. The reference librarian and the business professor: a strategic alliance that works // Reference Library. 1997. Vol. 3. № 58. P. 75-85.

Основные результаты исследования представлены в
следующих публикациях:

41. Кинжалинова Б.С. «Особенности служебной дисциплины в государственном управлении»// IX Всероссийская методико-практическая конференция «Современное образование: опыт прошлого, взгляд в будущее», г. Петрозаводск, 2023. С.90.

42.Кинжалинова Б.С. «Совершенствование системы управления контролем трудовой дисциплины в муниципальном учреждении»//Международная научная конференция «Актуальные проблемы современной науки», г. Санкт-Петербург, 2023. С.44.