

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

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему **Актуальные проблемы дисциплинарной ответственности
государственных гражданских служащих в Российской Федерации**

Студент

Е.М. Быцай

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

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

Тольятти 2020

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические аспекты дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в Российской Федерации.....	13
1.1 Понятие и место дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в системе юридической ответственности.....	13
1.2 Особенности и принципы дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.....	23
Глава 2 Дисциплинарное производство в системе государственной гражданской службы в Российской Федерации.....	36
2.1 Сущность и стадии дисциплинарного производства.....	36
2.2 Особенности привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.....	48
Глава 3 Совершенствование дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в Российской Федерации.....	59
3.1 Проблемы назначения дисциплинарных взысканий государственным гражданским служащим.....	59
3.2 Использование опыта зарубежных стран в сфере дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.....	70
Заключение.....	84
Список используемых источников.....	90

Введение

Актуальность темы исследования. Государственная служба является одним из главных институтов организации абсолютно всех современных обществ, вне зависимости от общественно-политического строя и вида государственного устройства. Можно отметить, что государственная служба играет важнейшую роль как в структуре общегосударственной власти, так и при реализации общественно-политических, финансовых и иных реформ, проводимых всеми ветвями власти в Российской Федерации.

Необходимость обеспечения в государственном управлении законности, ответственности, дисциплины и правопорядка остается важной проблемой. В условиях реформирования и развития концепции и структуры государственного управления вопрос ответственности государственных гражданских служащих приобретает особое значение. В каждом органе публичной власти должна быть обеспечена дисциплина для того, чтобы обеспечить эффективное выполнение государственным аппаратом своих функций, прежде всего защиту прав и свобод человека и гражданина. Государственные гражданские служащие обязаны соотносить свои поступки с определенными правилами поведения на работе, так как они являются лицом нашей страны, примером для всего общества.

Безусловно, государственные гражданские служащие несут различные виды ответственности: уголовную, административную, материальную, гражданско-правовую. Однако именно дисциплинарная ответственность является механизмом, направленным на наиболее эффективное поддержание законности и правопорядка в системе государственного управления. Происходящее в последнее время повсеместное снижение должностной дисциплины государственных гражданских служащих указывает на потребность пересмотра существующего законодательства о государственной службе. Кроме того, его анализ позволяет сделать вывод о том, что фактически отсутствует структурированный, самостоятельный

институт дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Существуют определенные проблемы при осуществлении дисциплинарного производства и применения дисциплинарных взысканий к государственным гражданским служащим, в связи с чем вопросы их дисциплинарной ответственности продолжают оставаться актуальными, дискуссионными, а также имеют огромное теоретическое и практическое значение, что предопределило выбор темы исследования.

Состояние разработанности проблемы. В советский и постсоветский период большое внимание проблемам дисциплинарной ответственности государственных служащих уделяли виднейшие специалисты по административному праву, такие как: Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, М.Б. Добробаба, Е.А. Ершова, С.М. Зубарев, Н.А. Кадрина, Е.В. Климкина, В.И. Крусс, А.М. Лушников, В.Н. Манохин, Д.Б. Миннигулова, А.Ф. Ноздрачев, Ю.Н. Полетаев, М.В. Пресняков, Ю.Н. Старилов, А.В. Сергеев, Ю.Н. Туганов, В.Н. Уваров, С.Е. Ченнов, А.Л. Чиканова и др. В своих исследованиях учеными были сформулированы базовые понятия дисциплинарной ответственности государственных служащих, выявлены ее основные особенности и обозначены основные проблемы правового регулирования.

Отдельные аспекты организации государственной гражданской службы были рассмотрены в исследованиях В.И. Щербины (1998 г.), С.А. Шушпанова (2002 г.), О.И. Карпенко (2003 г.), А.А. Гришковца (2004 г.), П.С. Бутова (2005 г.), И.Н. Сурманидзе (2005 г.), В.В. Стрельникова (2008 г.), в которых авторы изучали вопросы привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих органов внутренних дел и органов прокуратуры, рассматривали должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственных служащих, выясняли ее особенности, место в трудовом праве, а также

проблемы совершенствования материальных и процедурно-процессуальных норм о применении дисциплинарной ответственности и т.д.

Кроме того исследование административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих было проведено такими учеными как Ю.Г. Бабелюк (2005 г.), А.В. Сергеев (2005 г.), А.В. Чуев (2005 г.), Е.В. Климкина (2006 г.), Ю.Б. Носова (2008 г.), О.Н. Княгинина (2010 г.) и др. Однако практически все работы относятся к периоду более чем десятилетней давности, не учитывая произошедших изменений в законодательстве о государственной гражданской службе.

В связи с этим необходимо проведение научного исследования, позволяющего оценить современный механизм привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности, его достоинства и недостатки, что позволит подготовить предложения по его улучшению, а также устранить некоторые научные пробелы.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе установления и применения дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают научные представления, совокупность правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся при реализации дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим, и практика их применения.

Целью исследования является теоретико-практическое обоснование проблем дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в Российской Федерации, а также разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию ее правового регулирования.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **основные задачи:**

- раскрыть понятие и место дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в системе юридической ответственности;
- определить особенности и принципы дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих;
- выяснить сущность и стадии дисциплинарного производства;
- установить порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих;
- выяснить проблемы назначения дисциплинарных взысканий государственным гражданским служащим в Российской Федерации;
- определить возможность использования опыта зарубежных стран в сфере дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Методы исследования. В настоящей работе применяются такие общенаучные методы исследования, как метод диалектики, системный, методы анализа, синтеза, аналогии, дедукции и некоторые другие, а также частнонаучные: сравнительно-правовой, формально-юридический и др.

Теоретическая база исследования представлена идеями, концептуальными положениями, научными обобщениями по вопросу привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности. При написании работы использовались труды Ю.С. Адушкина, Д.Н. Бахраха, А.А. Гришковца, С.А. Ивановой, Д.А. Липинского, А.Ф. Ноздрачева, Ю.Б. Носовой, В.А. Очаковского, А.В. Сергеева, Л.А. Чикановой и др.

Научная новизна исследования заключается том, что оно представляет собой комплексное исследование проблем дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в Российской Федерации, проведенное на основе современного состояния правоприменительной практики и законодательных положений, в том числе в сравнении с опытом зарубежных стран в сфере дисциплинарной

ответственности государственных гражданских служащих. Новизну исследования отличает также то, что диссертант предлагает собственное решение некоторых проблем правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в Российской Федерации.

Научные положения и результаты исследования, выносимые на защиту:

1. На сегодняшний день нет ни одного определения дисциплинарной ответственности, которое бы учитывало позитивные и негативные аспекты юридической ответственности, а законодательство нестабильно и не детализировано, поэтому не уделяет внимания общетеоретическому пониманию изучаемой категории. Отсутствует и четкое понимание дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. В связи с этим предлагается следующая авторская формулировка. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих представляет собой юридическую обязанность по соблюдению требований, предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе, а при совершении правонарушения – юридическую обязанность претерпеть неблагоприятные последствия дисциплинарного характера и их реализацию.

2. Правовые нормы, которые непосредственно регулируют поощрение за правомерное поведение, меры дисциплинарной ответственности, порядок их применения, составы правонарушений государственных гражданских служащих – это особый блок отрасли административного права. Следовательно, дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих является отдельным правовым институтом отрасли административного права. Однако теоретическое осмысление дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих является неполным, если рассматривать ее место только в рамках отраслевой принадлежности. Система права и юридическая ответственность имеют

полиструктурный характер и предусматривают не только отраслевые связи, но и функциональные. В связи с этим в структуре юридической ответственности можно выделить такие правовые институты как функциональный межотраслевой институт юридической ответственности в сфере трудовых отношений и функциональный межотраслевой институт юридической ответственности государственных гражданских служащих. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих входит в состав этих правовых институтов юридической ответственности в качестве субинститута.

3. Основными особенностями дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих является ее применение в порядке подчиненности; специфический субъект, одновременно выступающий в качестве работника и носителя властных полномочий; отсутствие систематизированного законодательства о дисциплинарной ответственности, в результате чего к государственным гражданским служащим применяются как нормы административного, так и трудового права.

4. Дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих характеризуют определенные принципы, основополагающие начала. Действующее законодательство не содержит понятия и перечня принципов ответственности государственных гражданских служащих. В юридической науке выделяют общеправовые принципы, такие как принцип справедливости, равенства, признания и уважения прав и свобод человека и гражданина, которые в одинаковой мере распространяют свое действие на юридическую ответственность. Как представляется, применение дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим должно быть основано на неукоснимо соблюдаемых принципах законности, неотвратимости дисциплинарной ответственности, обоснованности и справедливости, презумпции невиновности, целесообразности дисциплинарного взыскания.

5. Несмотря на отсутствие в законодательстве четкой регламентации стадий дисциплинарного производства можно выделить обязательные и факультативные стадии. К обязательным стадиям следует отнести возбуждение дела о дисциплинарном проступке, основанием которого являются достаточные данные, указывающие на признаки состава дисциплинарного проступка, а поводами, которые необходимо закрепить законодательно, – документальные сведения о совершенном проступке; служебную проверку; рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения, а также исполнение решения. В качестве факультативных стадий предлагается рассматривать обжалование решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания.

6. Целесообразно законодательно определить, что при наличии повода и основания для возбуждения дисциплинарного производства, представитель нанимателя оформляет соответствующий акт, содержащий требование о предоставлении государственным гражданским служащим объяснения в письменной форме. При наличии основания для прекращения дисциплинарного производства, представитель нанимателя также оформляет соответствующий акт, копия которого направляется государственному гражданскому служащему. Составление процессуального документа на каждой стадии дисциплинарного производства способствует их разграничению и отделению акта о возбуждении дисциплинарного производства от акта о временном отстранении служащего как процессуальной меры обеспечения дисциплинарного производства.

7. В том случае, когда в разбирательстве присутствует независимая сторона, которая рассматривает дело беспристрастно, честно и при этом является сведущей в данных вопросах, то нет сомнений в объективности принятого решения и самого хода служебного расследования. Если предусмотреть при проведении служебной проверки в обязательном порядке наличие третьей стороны – самостоятельного участника, то это застрахует государственного гражданского служащего от злоупотреблений со стороны

администрации государственной структуры. Полагаю, что необходимо законодательно закрепить обязательность участия в служебной проверке независимого представителя, а именно, сотрудника федеральной инспекции труда или сотрудника прокуратуры при проведении служебной проверки в самой инспекции труда.

8. Как представляется, дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном должностном соответствии не должно просто автоматически сниматься по истечении 12 месяцев. Решение о целесообразности оставления служащего на должности должна принимать аттестационная комиссия. В связи с этим следует добавить в ст. 48 Закона о государственной гражданской службе дополнительное основание прохождения аттестации. По истечении одного года со дня применения дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии либо при снятии данного взыскания до истечения установленного срока государственный гражданский служащий должен быть отправлен на внеочередную аттестацию. В этом случае, государственный гражданский служащий, не исправившийся за истекший период, по итогам аттестации будет подлежать понижению в должности, а при отказе от перевода – увольнению со службы.

9. Служебный день государственного гражданского служащего составляет восемь часов; из них половина этого времени протекает до обеда, а другая половина – после. Получается, что сотрудник физически не может отсутствовать больше четырех часов подряд и применить прогул в качестве основания его увольнения в таком случае представляется практически невозможным. Поэтому понятие прогула однозначно нуждается в изменении. Необходимо избавиться от временных рамок, объединенных со словом подряд, и закрепить прогул как «отсутствие на служебном месте более четырех часов в течение служебного дня». При исправлении формулировки считать время отсутствия служащего станет значительно проще.

10. В зарубежных странах активно применяются к государственным служащим дисциплинарные наказания материального характера, связанные как со штрафными санкциями, так и с временным отстранением от должности без выплаты заработной платы, с удержанием из должностного оклада и т.д. Представляется, что в нашей стране в качестве меры материально-дисциплинарного характера следует рассмотреть возможность лишения государственного гражданского служащего ежемесячного денежного поощрения. Поскольку любое поощрение должно осуществляться за совершение каких-либо существенных действий или за безупречную службу, то и выплату ежемесячного денежного поощрения следует производить только при условии добросовестного выполнения должностных обязанностей. В связи с этим предлагается внести изменение в Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и предусмотреть, что при наличии дисциплинарного взыскания начисление и выплата ежемесячного денежного поощрения государственному гражданскому служащему не производится. По истечении одного года со дня применения взыскания или при принятии решения о его досрочном снятии выплата ежемесячного денежного поощрения должна быть возобновлена.

Теоретическая и научная значимость исследования заключается в авторских предложениях, развивающих положения, направленные на правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в Российской Федерации. Отдельные теоретические выводы и представления могут стать основанием для дальнейших научных исследований по данной проблематике.

Практическая значимость работы заключается том, что предложенные выводы и рекомендации могут быть применены для дальнейшего проведения реформирования в сфере правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в Российской Федерации, а также для их использования в процессе

правоприменения. Предложения и обобщения, подготовленные автором, могут быть использованы в процессе обучения студентов по дисциплине «Правовое регулирование государственной и муниципальной службы», «Проблемы юридической ответственности и правонарушений», а также при подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных гражданских служащих.

Научная обоснованность и достоверность определяется тем, что полученные результаты и выводы диссертации были обсуждены и одобрены на международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы становления системы гражданско-правового регулирования» (Казань, 2020), где дана критическая оценка выводов работы, сделанная в сравнении с ранее имевшимися в юридической литературе.

Личный вклад автора в исследование заключается в том, что диссертант самостоятельно выполнил выбор темы исследования, лично собрал все теоретические и эмпирические материалы, провел их анализ, подготовил предложения и оформил научную публикацию по теме исследования.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования изложены в одной статье общим объемом 0,2 п.л.

Структура диссертация состоит из введения; трех глав; включающих шесть параграфов, заключения и списка используемых источников. Общий объем ВКР – 99 страниц.

Глава 1 Теоретические аспекты дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в Российской Федерации

1.1 Понятие и место дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в системе юридической ответственности

Для понимания сущности и места дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в системе юридической ответственности необходимо сначала определить признаки и характеристики самого феномена юридической ответственности. Юридическая ответственность является одной из фундаментальных категорий юриспруденции. Понимание юридической ответственности имеет множество разновидностей в связи с ее многогранностью как правового явления.

В ходе изучения различных источников были выявлены три базовых взгляда на юридическую ответственность в теории государства и права. О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский полагали, что юридическая ответственность «определяется через категории правонарушения, мер государственного принуждения и наказания, а правомерные действия субъектов в понятие юридической ответственности не включаются» [1, с. 314]. Иными словами такую ответственность часто называют «негативной» или «ретроспективной». Д.А. Липинский, описывая юридическую ответственность, установил, что она имеет две формы реализации [2, с. 13], т.е. параллельно с негативной имеет место быть и позитивная ответственность. Это подразумевает под собой не только негативный отклик со стороны государства, но и непосредственно осознание личностью своих поступков и ответственное к ним отношение. Третья группа авторов не спорит со сторонниками первых двух мнений, но считает позитивную ответственность абсолютно независимой категорией [3, с. 228-229].

Как представляется, юридическая ответственность характеризуется целостностью при наличии двух различных форм реализации: добровольной (позитивной) и государственно-принудительной (негативной). Добровольная форма реализации юридической ответственности представляет собой юридическую обязанность соблюдения требований правовых норм, реализующуюся в правомерном поведении субъектов, одобряемом или поощряемом государством.

Негативные аспекты реализации юридической ответственности проявляются при нарушении правовой нормы, несоблюдении или неисполнении ее предписания. С момента совершения субъектом правонарушения происходит переход к государственно-принудительной форме реализации юридической ответственности, связанной с обязанностью правонарушителя подвергнуться неблагоприятным последствиям, указанным в санкции нарушенной нормы. Очевидно, что обе формы реализации юридической ответственности имеют общий сущностный признак и представляют собой соответствующую обязанность субъекта, без которой юридическая ответственность вообще исключается. В связи с этим государственно-принудительная форма реализации юридической ответственности представляет собой юридическую обязанность правонарушителя претерпеть осуждение, неблагоприятные последствия и их реализацию.

Характеристика обеих форм реализации юридической ответственности позволяет выделить ее специфические признаки. Юридическая ответственность:

- нормативна, формально-определенна, детализирована, общеобязательна, гарантирована государством, обеспечена государственным убеждением или принуждением;
- имеет две формы реализации;
- является обязанностью;

– реализуется при правомерном или неправомерном поведении субъекта;

– имеет последствия в виде поощрения или одобрения государством либо осуждения и наказания.

Таким образом, юридическая ответственность представляет собой юридическую обязанность соблюдения требований правовых норм, реализующуюся в правомерном поведении субъектов, одобряемом или поощряемом государством, а при совершении правонарушения – юридическую обязанность правонарушителя претерпеть осуждение, неблагоприятные последствия и их реализацию.

Юридическая ответственность является охранительно-регулятивным правовым институтом. Посредством него закрепляются сами общественные отношения, варианты правомерного поведения, одобряемого или поощряемого государством, а также упорядочивается реакция государства в случае совершения правонарушения. С возникновением охранительного правоотношения компетентные органы государства имеют право и обязаны применить к правонарушителю меры государственного принуждения, предусмотренные в санкции нарушенной правовой нормы, в соответствии со строго регламентированным порядком.

Юридическая ответственность как обязанность может применяться к различным видам субъектов, в том числе к государственным гражданским служащим. Юридическим основанием ответственности государственных гражданских служащих является норма права и подходящий правоприменительный акт, в котором наделенный компетенцией орган определяет конкретный объем и форму принудительных мер к правонарушителю. Норма права выражает оценку правонарушения как социально вредного деяния. За пределами нормы права нет и не может быть ни правонарушения, ни юридической ответственности. Юридическая ответственность также выражается в государственно-властном установлении для правонарушителя новой, дополнительной обязанности, связанной с

необходимостью претерпевания отрицательных последствий, которые зафиксированы в санкции правовой нормы.

Действующая система стимулирования качественного и эффективного труда государственных служащих сочетается с установлением их строгой юридической ответственности за недобросовестное выполнение служебных обязанностей, за ущемление прав граждан, за любые другие нарушения законности и государственной дисциплины [4, с. 24].

Признаками юридической ответственности государственных гражданских служащих являются:

- «субъективная обязанность государственного гражданского служащего отвечать за противоправное деяние;
- негативные последствия (лишения) для государственного гражданского служащего, как правонарушителя личного (лишение свободы), имущественного (штраф), организационного (увольнение с работы) и другого характера;
- наличие специфических оснований наступления ответственности, система применения юридической ответственности» [5, с. 13-14].

Дисциплинарная ответственность, являясь частью юридической ответственности, также имеет свои характеристики. В юридической литературе, как отмечает Ю.Б. Носова, «существует мнение, что дисциплинарная ответственность – это обязанность отвечать за свои действия и претерпевать за это определенные лишения» [6, с. 13]. А.В. Никифоров пишет, что «дисциплинарная ответственность – это возникающая из факта совершения дисциплинарного или иного правонарушения обязанность лица понести наказание, заключающаяся в применении соответствующим должностным лицом в установленном порядке дисциплинарных взысканий, выражающих государственное осуждение противоправного, виновного поведения нарушителя служебной дисциплины» [7, с. 10].

Большое количество работ отождествляют дисциплинарную ответственность с применением мер дисциплинарного воздействия. Д.М. Овсянко предлагает рассматривать дисциплинарную ответственность как «применение мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке» [8, с. 192]. А.Ф. Ноздрачев видит ее как «предусмотренные в законе меры дисциплинарных взысканий, налагаемые на государственных служащих за должностные проступки» [9, с. 503].

Перечисленные дефиниции предполагают, прежде всего, наказание, следовательно, приравнивают дисциплинарную ответственность к применению мер дисциплинарных взысканий, с чем сложно согласиться, поскольку ответственность представляет собой не только факт применения взыскания, но и претерпевание правонарушителем некоторых неблагоприятных последствий. Кроме того, авторы упускают из виду позитивную форму дисциплинарной ответственности.

К сожалению, на сегодняшний день нет ни одного определения дисциплинарной ответственности, которое бы включало в себя все необходимые аспекты, а законодательство нестабильно и не детализировано, поэтому не уделяет внимания общетеоретическому пониманию изучаемой категории. Отсутствует и универсальное, четкое понимание дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Во многих работах авторы пытаются отграничить дисциплинарную ответственность от иных видов ответственности.

«Дисциплинарная ответственность превосходит любой иной вид юридической ответственности по масштабам и частоте реализации» [10, с. 128], – отмечал Ю.С. Адушкин. По сути, именно дисциплинарная ответственность актуальнее всего для государственной гражданской службы, поскольку она применяется там чаще всего. В литературе зачастую можно встретить характеристику дисциплинарной ответственности как основного вида среди других. На практике почти все государственные служащие

опасаются совершать деяния, обладающие характеристикой преступлений или административных правонарушений, но, тем не менее, осуществляют должностные проступки.

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих служит для обеспечения дисциплины по большей части в целях служебного подчинения. Обычно меры дисциплинарной ответственности применяются органами (должностными лицами) организаций, учреждений, предприятий, в которых работает сам нарушитель дисциплины, а не «неведомственными» органами, такими как: суд, арбитраж, инспекция и др. Такой режим предусматривает неукоснительное соблюдение всеми государственными служащими правил поведения, установленных в каком-либо государственном органе, своевременное, точное и четкое выполнение данных им вышестоящим руководителем поручений в рамках закона.

Но соблюдение правил поведения и соответствующих обязанностей и есть суть позитивной формы реализации юридической ответственности. Это может быть обязанность по осуществлению правомерных действий, по соблюдению предписаний норм права или, например, по отказу от злоупотребления правом. Закрепленная обязанность характеризуется статичностью и лишь отражает должное или требуемое поведение, которое субъекту необходимо осознать. Но осознания субъектом содержания правовой нормы, формирования психического отношения к обязанности, выработки чувства ответственности, стремления совершить определенные действия, готовности отвечать за свои поступки также недостаточно. Необходимо, чтобы правовой долг по исполнению обязанности и соблюдению предписаний норм права проявился в самостоятельном, добровольном и добросовестном осуществлении правомерного поведения.

В этой связи нельзя не упомянуть дореволюционного юриста и государственного деятеля Н.В. Муравьева, по мнению которого «дисциплина заключается в правильном сознании и в неуклонном выполнении служебного долга, а затем и в бдительном охранении того и другого. Сущность этого

долга указывается в законах, чувство его подсказывается совестью и преданиями профессиональной и корпоративной чести, внешне же его проявления нуждаются в непрестанном за ними надзоре, из которого вытекает и ответственность нарушителей. Группу лиц называют дисциплинированной лишь тогда, когда всякий из них отчетливо знает свои обязанности и когда за исполнением их имеется строгое наблюдение, а всякое от них отступление влечет за собой и соответствующее взыскание» [11, с. 293].

Следовательно, смысл дисциплины в том, чтобы все государственные служащие строго, осознанно, ответственно подходили к своим обязанностям, а государство всеми средствами этому способствовало. Учитывая позитивные и негативные аспекты юридической ответственности можно вывести определение исследуемого в настоящем параграфе понятия. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих представляет собой юридическую обязанность по соблюдению требований, предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе, а при совершении правонарушения – юридическую обязанность претерпеть неблагоприятные последствия дисциплинарного характера и их реализацию.

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих представляется специфической категорией. Одной из главных задач в административно-правовой науке и юридической практике является уяснение самой ее сути и характера. Правовые нормы, которые непосредственно регулируют поощрение за правомерное поведение, меры дисциплинарной ответственности, порядок их применения, составы правонарушений – это особый блок отрасли административного права, в которой дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих является правовым институтом. Тем не менее, отношения, связанные с применением к государственным гражданским служащим дисциплинарной ответственности, испытывают на себе влияние и норм

трудового права. В связи с этим она является специальной по отношению к общей дисциплинарной ответственности, регламентируемой ТК РФ.

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о государственной гражданской службе, ФЗ № 79) содержит достаточно небольшое количество правовых норм, регулирующих специальную дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих. Закон определяет, что основанием привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности является совершение им дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей.

Однако закон не содержит понятия самой дисциплинарной ответственности, а также не совсем ясно, что следует понимать под степенью вины, дисциплинарным взысканием, дисциплинарным производством, поскольку эти и другие категории, так или иначе описываемые в законе, не раскрываются. Помимо этого, говоря о процессуальном аспекте, а именно о механизме реализации применения дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, важно отметить отсутствие четкой и последовательной процедуры дисциплинарного производства.

Кроме того, государство не предоставляет право субъектам РФ осуществлять регулирование дисциплинарной ответственности. В литературе справедливо отмечается: «такое положение объясняется тем, что меры дисциплинарной ответственности, которые могут применяться к государственному служащему, несомненно, имеют для него негативные последствия и в значительной степени ограничивают его права и свободы. Как известно, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены, но только федеральным законом» [12, с. 120-121].

В общем, в настоящее время в современной России институт дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих пока не урегулирован подробным, четким, специализированным законодательством, что, в том числе, порождает отсутствие необходимой дисциплины на государственной службе. Невозможно рассматривать исполнительскую дисциплину в государственном аппарате отдельно от ответственности. Когда в России только начал зарождаться институт государственной службы, основным его принципом была ответственность. В Положении о федеральной государственной службе был закреплён «принцип ответственности федеральных государственных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей» [13]. Ю.Б. Носова отмечает: «В сегодняшних условиях отсутствия доверия у граждан к чиновникам, ко всему аппарату государственной власти, ощущение полной безнаказанности государственных служащих, возведение ответственности последних за свою служебную деятельность в принцип гражданской службы позволит в большей степени обеспечить режим законности в деятельности органов государственной власти» [6, с. 35].

Теоретическое осмысление дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих было бы неполным, если рассматривать её место только в рамках отраслевой принадлежности как института административного права. Система права является полиструктурной и предусматривает не только отраслевые связи, но и функциональные.

В частности, О.Е. Репетева выделяет функциональный межотраслевой институт юридической ответственности в сфере трудовых отношений [14, с. 136]. Обладающий сложной структурой, такой правовой институт имеет в своем составе три субинститута, нормы которых регулируют:

- а) материальную ответственность;
- б) общую дисциплинарную ответственность;
- в) специальную дисциплинарную ответственность.

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих имеет специальный характер, поскольку регулируется законодательством о государственной гражданской службе. В связи с этим справедливо утверждать о том, что дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих является субинститутом института юридической ответственности в сфере трудовых отношений.

Полиструктурность системы права и юридической ответственности позволяет выделять в их структуре и иные правовые институты. В частности, отдельным правовым явлением представляется институт юридической ответственности государственных гражданских служащих. Его также следует считать функциональным и межотраслевым правовым институтом, что отчетливо проявляется в регламентируемых им охранительных правоотношениях, поскольку за совершение правонарушений государственный гражданский служащий может быть привлечен к дисциплинарной, материальной, административной, уголовной, гражданско-правовой ответственности. Хотя применению подлежат нормы различной отраслевой природы, происходит регламентация схожих по типу общественных отношений. И в структуре подобного института также можно выделить несколько субинститутов, одним из которых является дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих.

Таким образом, дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих представляет собой юридическую обязанность по соблюдению требований, предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе, а при совершении правонарушения – юридическую обязанность претерпеть неблагоприятные последствия дисциплинарного характера и их реализацию.

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих является отдельным правовым институтом отрасли административного права, но в тоже время субинститутом функционального межотраслевого института юридической ответственности в сфере трудовых

отношений и субинститутом функционального межотраслевого института юридической ответственности государственных гражданских служащих.

1.2 Особенности и принципы дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих

Одной из особенностей дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, как ранее уже отмечалось, является ее применение в порядке подчиненности. Как указывает А.А. Демин, «дисциплинарная ответственность – это ответственность по подчиненности» [15, с. 100]. Д.М. Овсянко также определяет «в качестве признака дисциплинарной ответственности – наличие служебной подчиненности» [8, с. 210].

Однако Л.А. Чиканова выступает против ответственности в порядке служебной подчиненности как признака дисциплинарной ответственности. Она указывает, что «...во-первых, ни Закон об основах государственной службы, ни ныне действующий Закон о государственной гражданской службе не предусматривают правила о применении к государственным служащим дисциплинарного взыскания вышестоящим органом. Согласно ст. 57 Закона о государственной гражданской службе дисциплинарные взыскания применяются представителем нанимателя (он же является стороной служебного контракта). Во-вторых, в трудовом праве под дисциплинарной ответственностью в порядке подчиненности традиционно понималась ответственность определенной категории работников, перечень которых был предусмотрен в приложениях № 1 и № 2 к Положению о порядке рассмотрения трудовых споров. И особенность этой ответственности заключалась не в том, кто применяет дисциплинарное взыскание (вышестоящая организация или организация, в которой занят работник), а в том, в каком порядке обжалуются дисциплинарные взыскания. ... Трудовые споры по этим вопросам рассматривались в порядке подчиненности, т.е.

вышестоящими органами. В каком-либо ином значении понятие «дисциплинарная ответственность в порядке подчиненности» в законодательстве не использовалось» [16, с. 103].

Но если не брать во внимание отсутствие закрепления в законодательстве признака подчиненности стоит сказать, что он бы действительно дал нам возможность определить специфику дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Поскольку, как справедливо отмечает Н.Н. Черногор, «связь между теорией и законодательством всегда двусторонняя и видеть в позиции законодателя истину в последней инстанции при разрешении теоретических проблем представляется ошибкой» [17, с. 24].

Ю.Б. Носова предлагает интересное решение: «рассматривать в качестве признака дисциплинарной ответственности не «наличие служебной подчиненности», а специфику субъекта дисциплинарной власти, которым выступает представитель нанимателя гражданских служащих. Здесь термин «субъект дисциплинарной власти» признается равнозначным понятиям «субъект дисциплинарных полномочий» и «субъект дисциплинарной юрисдикции» и означает лицо, уполномоченное налагать на государственных гражданских служащих дисциплинарные взыскания» [6, с. 10]. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 27 июля 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» «представителем нанимателя государственного гражданского служащего является руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации» [18].

Помимо специфического субъекта дисциплинарной власти очень важно отметить и сферу действия дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Например, Б.И. Кожохин пишет: «в отличие от других видов юридической ответственности дисциплинарная

направлена на обеспечение дисциплины в «ведомственных» пределах в рамках служебного подчинения» [19, с. 80]. Л.А. Сыроватская согласна с подобной позицией и определяет дисциплинарную ответственность как обязанность «рабочего или служащего ответить перед администрацией предприятия (учреждения) за совершенный им дисциплинарный проступок и претерпеть те меры воздействия, которые указаны в дисциплинарных санкциях трудового права» [20, с. 47].

Тем не менее, с указанными авторами не согласен А.В. Сергеев, который отмечает, что «ограничение дисциплинарной ответственности исключительно рамками трудовых (служебных) отношений не оправдано, так как такой подход не учитывает комплексную природу института дисциплинарной ответственности, объединяющего нормы не только трудового, но и административного права» [21, с. 44]. Д.Н. Бахрах считает: «меры дисциплинарного принуждения устанавливаются и применяются за нарушения не только трудовой, но и служебной, учебной, исправительно-трудовой и иной дисциплины в существующих легальных организациях» [22, с. 46].

Очевидно, что сфера действия дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих очерчена уже в ее названии. Следовательно, пределы выявления ее особенностей стоит ограничить по субъекту ответственности.

Государственные гражданские служащие – особенная категория, наделенная большим спектром полномочий, властью, которая должна успешно выполнять свои служебные функции. Но в случае неисполнения (ненадлежащего) исполнения своих служебных обязанностей государственным гражданским служащим грозят особые последствия, поскольку все их действия и решения приводят к результату, где затрагиваются права, интересы и даже жизни людей. У работников в системе государственной службы есть возможность распоряжаться различными ресурсами: финансовыми, материальными и, безусловно, информационными.

Как уже отмечалось, на государственных гражданских служащих распространяются такие виды ответственности, как уголовная, административная, дисциплинарная, материальная, гражданско-правовая. Однако стоит отметить, что на сегодняшний день пока нет норм в действующем законодательстве о государственной гражданской службе для привлечения служащих к материальной ответственности. В таких случаях действуют нормативно-правовые акты из области трудового права; Трудовой Кодекс РФ в этой части распространяет свое действие и на государственных гражданских служащих.

А.В. Сергеев отмечает, что «законодательство Российской Федерации практически не устанавливает возможности применения к служащему гражданско-правовой ответственности: вред, причиненный гражданину либо юридическому лицу в результате незаконных действий должностных лиц государственных органов возмещается за счет казны Российской Федерации (казны субъекта или муниципального образования)» [21, с. 45]. Действительно, такое положение существовало до 2011 г., но с введением п. 3.1. ст. 1081 ГК РФ публично-правовые образования получили право регресса к должностному лицу, незаконные действия (бездействие) которого причинили ущерб, возмещенный ими.

Такие виды ответственности как материальная и гражданско-правовая могут наступать одновременно с привлечением к дисциплинарной [23, с. 149]. Исходя из определения дисциплинарного проступка, оно подпадает под все должностные административные правонарушения государственной гражданской службы. То есть основанием для привлечения к административной ответственности государственных гражданских служащих выступает деяние, расценивающееся в двойном формате: как дисциплинарный проступок и как административное правонарушение. Значит, множество должностных административных правонарушений содержатся в Кодексе об административных правонарушениях РФ [24], поскольку их совершение предполагает неисполнение или ненадлежащее

исполнение государственным гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Получается, что служащий в этом случае также может быть привлечен к двум видам ответственности одновременно. А.В. Сергеев отмечает: «недопустимо одновременно привлекать гражданских служащих к административной и дисциплинарной ответственности и следует исключить из законодательства об административных правонарушениях должностные административные правонарушения гражданских служащих, а отнести такие деяния к числу дисциплинарных правонарушений» [21, с. 152].

Зачастую встает вопрос об одновременном применении уголовной и дисциплинарной ответственности, поскольку все должностные преступления, регламентированные УК РФ, квалифицируются в качестве дисциплинарного проступка. Е.Г. Бабелюк, не согласный с вышеуказанным мнением А.В. Сергеева, напротив, считает, что «необходимо сохранить в КоАП РФ составы административных правонарушений государственных служащих и признать административно наказуемыми действия государственных служащих, формально подпадающие под квалификацию преступлений главы 30 УК РФ, но не влекущие причинение того вреда, по наличию которого указанные действия квалифицируются как преступления» [25, с. 127]. Помимо этого, он выступает за закрепление в качестве составов административных правонарушений конкретных составов дисциплинарных проступков, сформулированных в Законе о государственной гражданской службе (п. 3 ст. 15; п. 4 ст. 20).

Анализируя основной правовой источник дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих – Закон о государственной гражданской службе, – можно судить о недостаточной правовой регламентации отдельных вопросов дисциплинарной ответственности служащих. Например, отсутствует конкретика для определения неисполнения (ненадлежащего исполнения) должностных обязанностей. В ФЗ № 79 это четко не прописано, а система дисциплинарных

взысканий однотипна и не отличается разнообразием применяемых мер дисциплинарной ответственности. Абсолютно отсутствует конкретный порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих: нет перечня лиц, участвующих в дисциплинарном производстве, определенной стадийности и указания на то, какие процессуальные документы следует оформлять, что значительно снижает действенность изучаемого нами правового института.

Стоит отметить, что законодательство позволяет в определенных рамках устанавливать ответственность для государственного гражданского служащего в служебном контракте или должностном регламенте, но для первого это не представляется возможным, поскольку подобное соглашение априори несет в себе позитивное начало.

Согласно Концепции реформирования системы государственной службы «должностной регламент государственного служащего призван повысить эффективность исполнения государственным служащим должностных обязанностей, обеспечить его права, определить ответственность за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных (служебных) обязанностей и способствовать деbüroкратизации государственного аппарата, предотвращению злоупотреблений и коррупции» [26]. Статья 47 Закона о государственной гражданской службе устанавливает, что «профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом. Он утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа. В должностной регламент включаются: должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы» [18].

Как правило, в должностном регламенте прописываются определенные дисциплинарные взыскания, указанные в ст. 57 Закона о государственной гражданской службе, в случае неисполнения служащим необходимых должностных обязанностей. В должностном регламенте невозможно раскрыть определение должностного проступка, составить новый перечень дисциплинарных взысканий. Иначе говоря, в любом случае положения федерального законодательства остаются неизменными. А.В. Сергеев отмечает: «Должностные регламенты потенциально могут изменить существующую в настоящее время ситуацию, когда при решении вопроса о назначении конкретного дисциплинарного взыскания субъект административной юрисдикции в большинстве случаев должен руководствоваться общим определением дисциплинарного проступка и собственным «административным усмотрением» [21, с. 53].

Анализируя современные правовые источники, стоит сказать, что явной особенностью в характеристике института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в России выступает большое количество различных нормативных актов и ни одного комплексного. Представляется необходимым и важным создать полноценную материально-правовую и процессуально-правовую основу рассматриваемого института. Такие авторы как Ю.Н. Старилов, В.А. Козбаненко, Ю.С. Адушкин, А.А. Гришковец, А.Ф. Ноздрачев, Ю.М. Буравлев, Л.В. Завгородняя, Т.В. Касаева уже неоднократно писали о том, что деятельность государственной службы могла бы заметно улучшиться с появлением систематизированного законодательства. В литературе авторами предложены различные названия: Дисциплинарный кодекс, Федеральный дисциплинарный устав, Устав о дисциплине государственных гражданских служащих, Кодекс о дисциплинарных проступках государственных гражданских служащих и др.

Еще одной важной особенностью дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих является то, что до сих пор нет

определенного ответа на вопрос о том, как разграничивать и правильно применять административно-правовые нормы и нормы трудового права.

Про советский период Л.А. Сыроватская писала: «дисциплинарная ответственность гражданских служащих тогда рассматривалась в рамках трудовых отношений как обязанность служащего (работника) ответить перед администрацией организации за совершенный дисциплинарный проступок и понести те меры воздействия, которые указаны в дисциплинарных санкциях трудового права» [20, с. 25].

Когда гражданские служащие поступают на государственную службу, исполняют должностные обязанности или же прекращают свою деятельность, специалисты по трудовому праву считают такие отношения трудовыми. Исходя из этой позиции, Л.А. Чиканова подчеркивает: «с одной стороны, поступая на государственную службу, они выступают как обычные граждане, вступившие в трудовое правоотношение (выполняют определенную трудовую функцию за вознаграждение). С другой стороны, они действуют как агенты публичной власти и в силу этого принимают решения, имеющие властный характер» [27, с. 67].

Помимо представителей науки трудового права такую точку зрения разделяют и некоторые специалисты в области административного права. Например, В.М. Манохин считает, что «деятельность государственных служащих регулируется нормами административного права только в ходе выполнения или обеспечения выполнения ими организующих функций. Отношения служащего с органом по поводу его труда: нормирования, оплаты, к управлению не относятся и поэтому регулируются нормами трудового права» [28, с. 16].

В связи с этим Ю.Н. Стариков не раз предлагал «в будущем освободить институт государственной службы от действия норм трудового права, даже при том, что он будет включать в механизм правового регулирования аналогичные по формальному содержанию правовые нормы» [29, с. 305].

Государственные гражданские служащие – это особая категория лиц, которых нельзя рассматривать просто как наемных работников.

Представляется, что не следует использовать нормы различных отраслей права для регулирования института дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе. Ему требуется полное систематизированное законодательство. Необходимо добиться не разграничения, а полной замены норм трудового права. А.А. Гришкoveц отмечает: «важно, чтобы место понятий трудового законодательства заняли специальные термины, содержащиеся в законе о государственной службе» [30, с. 17].

Думается, что в настоящий момент назрела необходимость усиления императивных начал в правовом регулировании государственной гражданской службы. В обществе уже давно прослеживается недовольство по отношению к чиновникам, видится необходимость укрепления дисциплины, повышения ответственности за их деятельность, при этом отказываясь от применения диспозитивного метода. Безусловно, это ограничит права служащих, но улучшит всю систему государственной гражданской службы. Тем более, что служащим в соответствии с их статусом предоставляются дополнительные социальные гарантии, внутренние компенсации, они имеют право на судебную защиту и, помимо этого, такая необходимость продиктована общегосударственными интересами.

На сегодняшний день, как справедливо отмечает А.А. Гришкoveц, «институт дисциплинарной ответственности находится под исключительно сильным влиянием законодательства о труде. Именно этим порождено большинство его проблем, и главная из них – крайне низкий эффект от применения мер дисциплинарной ответственности, не позволяющий обеспечить должный уровень исполнительной дисциплины в государственном аппарате» [31, с. 6].

Таким образом, создание полноценного служебного законодательства должно привести к тому, что дисциплинарная ответственность

государственных гражданских служащих станет абсолютно независимой, полноценной категорией, отпадет необходимость в применении норм Трудового кодекса РФ, появится специальное отдельное дисциплинарное законодательство с дисциплинарно-правовыми нормами. По мнению Ю.Б. Носовой, «это позволит создать гражданскую службу, отвечающую требованиям эффективности осуществления властной деятельности, ответственности каждого служащего за принимаемое им управленческое решение, а также адекватности этого института объективно складывающимся отношениям в сфере государственного управления» [6, с. 92].

Дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих характеризуют определенные принципы, основополагающие начала. Они обусловлены самой природой и обществом и являются результатом активного, творческого подхода личности к объективной реальности.

В юридической науке считается, что не все руководящие идеи являются научными принципами, а только некоторые, правильно отображающие конкретные закономерности, тенденции фундаментального развития в истории.

О.А. Кожевников указывает, что «принципы юридической ответственности – это отправные идеи, закрепленные в действующем законодательстве, характеризующие сущность и содержание юридической ответственности и определяющие ее законодательное развитие и практику применения, а также поведение субъектов юридической ответственности» [5, с. 13-14].

Действующее законодательство не содержит понятия и перечня принципов ответственности государственных гражданских служащих, к чему не привело и принятие в 2001 г. Концепции реформирования системы государственной службы.

Задача систематизации принципов юридической ответственности в литературе считается дискуссионной [32, с. 17]. По форме юридического

закрепления среди принципов юридической ответственности различают конституционные и отраслевые принципы, закрепленные соответственно в Конституции РФ либо в отраслевом законодательстве. Выделяют также общеправовые принципы, которые, как считается, в одинаковой мере распространяют свое действие на юридическую ответственность как на явление объективного права [33, с. 13]. К общеправовым принципам можно отнести принципы справедливости, равенства, признания и уважения прав и свобод человека и гражданина.

Как представляется, к принципам дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих относятся:

1. Принцип законности. Заключается в том, что допускается привлечение государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности только в результате совершения им дисциплинарного проступка, то есть за виновное, противоправное деяние. Дисциплинарное взыскание должно быть применено в четком соответствии с законом, в установленной процессуальной форме и только органами и лицами, наделенными соответствующими полномочиями в рамках законодательства о государственной гражданской службе. ФЗ № 79 регламентирован конкретный перечень дисциплинарных взысканий, сроки, в течение которых взыскания могут быть наложены, процедура привлечения к дисциплинарной ответственности.

2. Принцип неотвратимости дисциплинарной ответственности. Правонарушение должно быть неразрывно связано с ответственностью за его совершение. Отсутствие законодательного закрепления указанного принципа является одним из серьезных недостатков правового регулирования государственной гражданской службы. Т.А. Малаш указывает, что «этот принцип означает неминуемость наступления дисциплинарной ответственности, если она предусмотрена законом за совершенное правонарушение; он функционирует на абсолютно всех стадиях дисциплинарной ответственности – от появления до момента прекращения»

[34, с. 18]. М.Х. Фарукшин отмечает: «неотвратимость ответственности проявляется в том, что ни одно правонарушение не может остаться незамеченным, должно получить оценку граждан и государства в виде осуждения» [35, с. 133]. Воспитательная и превентивная функции ответственности связаны не с жестокостью наказания, а с его неотвратимостью. Правонарушение без ответственности – явление противоестественное, опасное и противозаконное.

3. Принцип обоснованности и справедливости. Справедливость предполагает под собой возможность применения только одного наказания за одно правонарушение. В ст. 50 Конституции РФ определено, что «никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление» [32, с. 19]. Это положение, бесспорно, имеет общеправовой смысл и должно распространяться на сферу правоотношений по применению дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. То есть за один дисциплинарный проступок служащий не должен привлекаться более одного раза к дисциплинарной ответственности.

Следует обратить внимание на то, что в отличие от других видов юридической ответственности, в которых санкции за совершенное правонарушение четко определены, привлечение к дисциплинарной ответственности производится по усмотрению представителя нанимателя. Он должен самостоятельно и обоснованно осуществить правильную квалификацию деяния, а также выбрать соответствующую меру ответственности, предусмотренную в законе, что представляет собой индивидуализацию ответственности.

4. Принцип презумпции невиновности. Поскольку дисциплинарный проступок совершается виновно, то для привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности должна быть доказана его вина. До этого момента его следует считать невиновным. И дача объяснений, предоставление доказательств является правом служащего, а не

обязанностью; вину должны доказывать субъекты, привлекающие его к ответственности.

5. Принцип целесообразности дисциплинарного взыскания. Принцип заключается в том, что применение дисциплинарных мер должно осуществляться своевременно и существовать возможность их досрочного снятия. Своевременность привлечения к дисциплинарной ответственности позволяет не потерять связь между проступком и взысканием за него для того, чтобы ответственность воспринималась в качестве справедливого и необходимого последствия деяния. Кроме того, досрочное снятие дисциплинарного взыскания должно производиться представителем нанимателя при наличии определенных условий.

Таким образом, основными особенностями дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих является ее применение в порядке подчиненности; специфический субъект, одновременно выступающий в качестве работника и носителя властных полномочий; отсутствие систематизированного законодательства о дисциплинарной ответственности, в результате чего к государственным гражданским служащим применяются как нормы административного, так и трудового права. Применение дисциплинарной ответственности должно быть основано на неукоснимо соблюдаемых принципах, таких как законность, неотвратимость дисциплинарной ответственности, обоснованность и справедливость, презумпция невиновности, целесообразность дисциплинарного взыскания.

Глава 2 Дисциплинарное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации

2.1 Сущность и стадии дисциплинарного производства

В общем виде процессуальное производство представляет собой совокупность правил, определяющих порядок выполнения ряда последовательных действий, необходимых для осуществления полномочий какого-либо органа. Обычно говорят о таких порядках разрешения определенных вопросов, касающихся государственных органов, как административный и судебный.

Административное производство – это нормативно урегулированный порядок совершения процессуальных действий, обеспечивающий законное и объективное рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета.

Административный процесс подразделяется на несколько видов, в зависимости от типа управленческих дел, точнее, определенного характера, который отражает особенности каждого из производств, у которых существует четкая целевая установка и последовательность конкретных действий. Например, разработана определенная последовательность для рассмотрения (разрешения) предложений, жалоб, заявлений населения. Также регламентирован порядок использования компетентными органами поощрений для граждан за успешную деятельность.

Можно утверждать, что все виды административного производства представляют собой отдельные административно-процессуальные правовые институты, поскольку каждое из них – это «система норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел» [36, с. 632].

Юрисдикционное производство, в которое входит дисциплинарное производство, носит правоохранный характер. Оно существует, чтобы

должностные лица определенных органов могли разрешать административно-правовые споры, квалифицировать поведение их участников и наказывать виновных, используя меры государственного принуждения.

Для каждого вида юридической ответственности предусмотрена определенная процедура привлечения к ней. Для дисциплинарной ответственности – дисциплинарное производство.

Применительно к дисциплинарному производству употребляются термины «процесс», «производство», «процедура». Но следует отметить, что на протяжении многих лет в административном праве ведется спор о сравнении и анализе перечисленных понятий. До сих пор в нормативных актах и научных работах невозможно найти их конкретного, точного разграничения, следовательно, стоит обозначить собственную позицию по рассматриваемому вопросу. В настоящей работе предлагается из всех понятий использовать только «дисциплинарное производство». Тем не менее, стоит согласиться с позицией С.Н. Махиной, которая пишет: «дисциплинарное производство является одной из составляющих административно-юрисдикционного процесса» [37, с. 246]. Возникает очень много вопросов по поводу дисциплинарного производства, поскольку в науке мнения по поводу терминов из области административного процесса рознятся, ведутся многочисленные споры и пока нет места компромиссу.

Представляется, что одним из видов административных производств является дисциплинарное, которое входит, в свою очередь, в административно-юрисдикционный процесс. Ю.Б. Носова понимает под дисциплинарным производством «урегулированную административно-правовыми процессуальными нормами деятельность по привлечению государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности» [6, с. 133]. А.А. Гришковец дает иное определение: «дисциплинарное производство – это регламентируемый нормами административного права порядок привлечения виновного к дисциплинарной

ответственности и наложения на него дисциплинарного взыскания, предусмотренного законом или иным нормативным правовым актом» [31, с. 153].

В Законе о государственной гражданской службе содержится подобный порядок. Кроме того, нельзя не упомянуть Указ Президента РФ от 06.06.2008 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы», поскольку он тоже играет немаловажную роль в регулировании дисциплинарного производства. Тем не менее, как представляется, порядок привлечения к дисциплинарной ответственности не в полной мере урегулирован законодательством.

М.Б. Добробаба очень точно подметила, что «из всех видов юридической ответственности дисциплинарная ответственность характеризуется наименьшей степенью ее обеспечения процессуальными нормами» [38, с. 15]. Ю.С. Адушкин пишет: «эти нормы скорее закрепляют отдельные элементы того, что с точки зрения юридической теории считается дисциплинарным производством: правила об истребовании объяснений, сроки и субъекты привлечения к ответственности, порядок обжалования, также еще плюс три-пять правил составляют для большинства видов дисциплинарной ответственности требования дисциплинарного производства» [39, с. 116].

Ю.Н. Туганов считает: «проблема не только в многочисленности таких норм, но и в их отсутствии по ряду важных вопросов. В результате тщательность и объективность разбирательства, соблюдение демократических норм и принципов зачастую зависит не от точного соблюдения правовых норм, а от усмотрения и от уровня правовой культуры лиц, налагающих дисциплинарные взыскания» [40, с. 22]. Все это происходит вследствие разрозненности нормативных актов и недостаточной регламентации норм для института дисциплинарной ответственности. Для того, чтобы можно было руководствоваться алгоритмом привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности

необходимо разобраться с порядком дисциплинарного производства, с его рабочим механизмом. Нет сомнений, что, прежде всего, в законодательстве не хватает четкой стадийности для этого производства.

Ю.Н. Старилов отмечает, что «дисциплинарное производство, как и любая процессуальная деятельность, осуществляется в определенной логической последовательности, при которой одни группы процедур, объединенные общим промежуточным результатом, сменяются другими. Такое поступательное, объединенное общей конечной целью движение процесса имеет название стадийности» [41, с. 596]. В научных работах не встречается споров по поводу понятия стадии дисциплинарного производства. Но у каждого автора есть свой подход к их количеству, особенностям и специфике применения.

Например, в восьмидесятых годах двадцатого века Ю.С. Адушкин описал свой подход к стадийности дисциплинарного производства: «возбуждение производства; служебная проверка (расследование); рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения; пересмотр дела; исполнение наложенного взыскания» [39, с. 45]. Д.Н. Бахрах рассматривает этот вопрос несколько иначе: «служебное разбирательство; рассмотрение дисциплинарного дела; пересмотр дела; исполнение наложенного взыскания» [42, с. 589]. Любопытна позиция Ю.Н. Полетаева: «процедура наложения дисциплинарного взыскания должна включать следующие стадии: выявление дисциплинарного проступка и расследование представителем нанимателя дела; вынесение представителем нанимателя решения о необходимости привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности и выбор применяемой меры ответственности; исполнение дисциплинарного взыскания; обжалование взыскания; прекращение дисциплинарного дела в связи с окончанием срока действия дисциплинарного взыскания или досрочным его снятием» [43, с. 176].

В административном праве в отношении дисциплинарного производства выделяют обязательные стадии и факультативные. Первые

включают в себя необходимое количество прав и обязанностей для применения ответственности согласно принципам этого производства. Факультативные же применяются в производстве лишь тогда, когда заинтересованный участник желает использовать полный пакет своих прав, данный законодательством. Принято считать, что в обязательные стадии включены: возбуждение дела о дисциплинарном проступке, рассмотрение дела, вынесение и исполнение решения. К факультативным относятся стадии служебного расследования и пересмотра решения.

В связи со спорами о стадийности дисциплинарного производства существует объективная необходимость в упорядочивании стадий и законодательном их закреплении. Например, предлагаем в Законе о государственной гражданской службе определить в качестве обязательных стадий:

- возбуждение дела о дисциплинарном проступке;
- служебная проверка;
- рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения;
- исполнение решения.

В качестве факультативных стадий предлагаем установить обжалование решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания.

Безусловно, в законодательстве необходимо указать такие важные детали как сроки, определенные стороны, то есть участники дисциплинарного производства и процессуальные документы, которые являются необходимыми для каждой стадии.

Чтобы выявить специфику дисциплинарного производства необходимо детально проанализировать каждую его стадию.

Начнем с самой базовой стадии дисциплинарного производства – возбуждения дела о дисциплинарном проступке. Без нее данное производство не представляется возможным, поэтому нет споров о ее необходимости, все ученые здесь схожи во мнении.

Закон о государственной гражданской службе определяет, что «представитель нанимателя, которым является руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации» [18] выступает в качестве стороны, которая имеет право инициировать возбуждение дела о дисциплинарном проступке. Встает вопрос непосредственно об основании и поводах для возбуждения дисциплинарного производства.

Исходя из положений законодательства, само по себе возбуждение дисциплинарного дела представляется правом, а не обязанностью субъекта дисциплинарной власти, чтобы применять дисциплинарные взыскания. В развитие этой позиции Ю.Б. Носова предлагает «предусмотреть в дисциплинарном служебном законодательстве следующие положения. Основанием возбуждения дисциплинарного дела должно стать наличие достаточных данных, указывающих на признаки дисциплинарного проступка. Таким образом, субъект дисциплинарной власти, усмотрев в действиях гражданского служащего признаки состава дисциплинарного проступка, должен будет возбудить дисциплинарное дело» [6, с. 140]. Относительно поводов, следует сказать, что ФЗ № 79 они не определены. Дисциплинарные уставы, действующие в правоохранительных органах, предусматривают, что если у непосредственного начальника недостаточно прав для привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности, то он имеет право направить ходатайство или представление вышестоящему руководителю. Думается, что и в ФЗ № 79 целесообразно закрепить определенные поводы для возбуждения дисциплинарного производства, которыми могли бы стать заявление (служебная записка) непосредственного руководителя, служебная записка иного должностного лица, заявление самого служащего и другие документальные сведения о совершенном проступке.

Вполне логично, что основанием возбуждения дисциплинарного производства являются достаточные данные о совершении дисциплинарного проступка, поскольку сам дисциплинарный проступок является основанием дисциплинарной ответственности. Под дисциплинарным проступком понимается «виновное противоправное неисполнение или ненадлежащее исполнение лицом своих служебных обязанностей, влекущее нарушение трудовой дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной ответственности» [44, с. 111]. ФЗ № 79 в определении дисциплинарного проступка более лаконичен и определяет его как неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

Состав дисциплинарного проступка – это совокупность признаков, характеризующих деяние с объективной и субъективной стороны, требуемых и достаточных для привлечения служащего к дисциплинарной ответственности. Так, элементами состава дисциплинарного проступка являются объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Основным объектом дисциплинарного проступка государственного гражданского служащего выступают общественные отношения, складывающиеся по поводу поддержания должного уровня служебной дисциплины в определенном государственном органе. Согласно ч. 1 ст. 56 ФЗ № 79 под служебной дисциплиной на гражданской службе понимается «обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом» [18].

Объективную сторону дисциплинарного проступка характеризует деяние в виде противоправного действия или бездействия государственного

гражданского служащего, выразившегося в неисполнении или ненадлежащем исполнении должностных обязанностей, за которое предусмотрена дисциплинарная ответственность. Факультативным признаком объективной стороны дисциплинарного проступка выступают последствия деяния и наличие причинной связи между деянием и наступившими вредными последствиями. Большая часть составов дисциплинарных проступков подразумевает формальный характер; в этом случае вредные последствия не включаются в состав обязательных признаков объективной стороны.

Как ранее указывалось, особенностью дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих является наличие специального субъекта. Исходя из положений ст. 13 ФЗ № 79, субъектом дисциплинарного проступка является гражданин РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность, служебным контрактом и получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Субъективная сторона дисциплинарного проступка в качестве обязательного признака содержит в себе вину государственного гражданского служащего. Это непосредственно отражено в определении дисциплинарного проступка как виновного неисполнения (ненадлежащего) исполнения должностных обязанностей. Дисциплинарная ответственность за невиновные деяния (казусы) не представляется возможной и не применяется. Необходимо отметить, что вина в качестве элемента обязательного признака дисциплинарного проступка государственного гражданского служащего была впервые закреплена в ФЗ № 79. Существовавший ранее Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» не причислял вину к обязательным признакам дисциплинарного проступка. Форма вины обусловлена психическим отношением государственного гражданского служащего к деянию. Если он

понимал противоправный характер своих действий (бездействия), то совершал проступок умышленно, если не понимал, хотя мог и должен был это осознавать, то речь идет о совершении проступка по неосторожности.

Интересно, что в законодательстве решили прописать сроки давности для применения дисциплинарного взыскания. Сложно дать объяснение, почему такое базовое, исходное начало как основание дисциплинарного производства не урегулировано, а в временных рамках придается важное значение. Они регламентируются в п. 4 и 5 ст. 58 Федерального закона о гражданской службе: «дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения. При этом дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки – позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка» [18].

Проанализировав пункты вышеупомянутого закона, можно прийти к выводу, что обозначение таких узких временных рамок необходимо, чтобы защитить государственных гражданских служащих. Поскольку в вертикальных отношениях всегда высок риск произвола, распушенности и злоупотребления правами со стороны вышестоящего руководства. В случае наложения взыскания по истечении шестимесячного срока со дня совершения проступка, государственный гражданский служащий вполне может рассчитывать на разрешение спорного вопроса в суде в свою пользу [45].

Если существует объективная необходимость, т.е. основания, то представитель нанимателя на самой первой, базовой стадии дисциплинарного производства составляет юридически значимый документ – специальное решение. Опять же, нет ни одного нормативного акта и даже инструкции, которая бы регулировала правила его оформления. Получается, что субъект дисциплинарного дела составляет документ в свободной форме

[46, с. 154]. Такой юридически значимый документ очень важен, поскольку он дает начало следующей стадии дисциплинарного производства.

После оформления специального акта начинается служебная проверка. Можно без труда найти в законодательстве механизм служебной проверки. Но, тем не менее, возникает немало вопросов: в какие сроки должна быть назначена и начата служебная проверка; в каком соотношении должны входить в состав комиссии представители подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа; как назначается и осуществляет непосредственную работу специальная комиссия для служебной проверки, какой правовой статус у ее участников и т.д. Представляется необходимым детальное урегулирование вышеперечисленных вопросов в законе.

Если не брать во внимание несовершенства российского законодательства, то можно обобщить, что стадия служебной проверки зависит от субъекта дисциплинарной власти. Представитель нанимателя определяет начало либо отказ от служебной проверки для государственного гражданского служащего. Заканчивается данная стадия заключением с результатами проверки для субъекта дисциплинарной власти.

Перейдем к следующей стадии дисциплинарного производства. Непосредственно во время рассмотрения дела и принятия по нему определенного решения имеет значение единственный участник, а именно представитель нанимателя государственного гражданского служащего. Только он обладает правом определиться с решением о применении мер взыскания или же об их не применении к виновному. Получается, на этой стадии судьба государственного гражданского служащего зависит от субъекта дисциплинарных полномочий. Именно он принимает решение и анализирует действия провинившегося. В случае нахождения состава дисциплинарного проступка уполномоченное лицо вынуждено принять решение о наказании, осуществить воздействие на государственного служащего через дисциплинарное взыскание. Стоит отметить, что согласно

п. 3 ст. 58 Закона о государственной гражданской службе «учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей».

Далее идет стадия, именуемая как исполнение решения. Здесь предлагаются два пути: либо применить необходимый для данного случая вид дисциплинарного взыскания, либо завершить дисциплинарное преследование, например, в виду истечения сроков применения взыскания. Стоит сказать, что для каждой ситуации сложность и продолжительность этой стадии индивидуальна, поскольку все зависит от выбранного дисциплинарного взыскания. Следовательно, правовые последствия тоже будут различаться.

Но в любом случае стадия исполнения решения не может длиться вечно. Она завершается, когда истекает срок действия дисциплинарного взыскания. По общему правилу он составляет один год. Может быть и другой вариант, когда суд или специальная комиссия, существующая в государственном органе по вопросам служебных споров, принимают решение отменить дисциплинарное взыскание. Также может быть досрочное снятие дисциплинарного взыскания представителем нанимателя, но это уже будет субъективное решение.

Механизм здесь достаточно простой: в любом случае по истечении года дисциплинарное взыскание перестает действовать и больше не имеет влияния на государственного гражданского служащего. Вполне возможно обжалование дисциплинарного взыскания, что станет факультативной стадией. Так, в соответствии с п. 7 ст. 58 ФЗ № 79 «гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд» [18]. В современном законодательстве нет ни одной нормы, где была бы описана возможность такого обжалования или ее инициирование иными

участниками. Формально получается, что законодательство позволяет обжаловать решение только виновному.

Еще одной факультативной стадией дисциплинарного производства является досрочное снятие дисциплинарного взыскания. Ее даже можно назвать особенной, поскольку у нее есть свои специфические особенности, определенные участники и, безусловно, юридические акты. Если говорить о сторонах, то присутствует представитель нанимателя, гражданский служащий и его вышестоящий руководитель. От представителя нанимателя зависит итоговое решение, а сам служащий может либо активно участвовать в попытках защитить себя либо пассивно наблюдать за происходящим.

На этой стадии изучаются все факты дела, представленные документы в виде заявлений и ходатайств сторон дисциплинарного производства. В конце принимается решение, оформленное особым документом, в котором указывается досрочное снятие дисциплинарного взыскания или же неблагоприятный факт для виновного – отказ.

Если обратиться к общей картине снятия дисциплинарного взыскания, то она достаточно проста согласно существующим нормативным актам в Российской Федерации. Для зарубежных стран это абсолютно неизвестный подход – незамысловатый порядок дисциплинарного производства и общий срок длиной всего в один год.

Таким образом, дисциплинарное производство представляет собой один из видов административного производства, направленный на привлечение государственного гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок, к мерам дисциплинарной ответственности. Несмотря на отсутствие в законодательстве четкой регламентации стадий дисциплинарного производства можно выделить обязательные и факультативные стадии. К обязательным стадиям следует отнести возбуждение дела о дисциплинарном проступке, основанием которого являются достаточные данные, указывающие на признаки состава дисциплинарного проступка, а поводами, которые необходимо закрепить

законодательно, – документальные сведения о совершенном проступке; служебную проверку; рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения, а также исполнение решения. В качестве факультативных стадий предлагается рассматривать обжалование решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания.

2.2 Особенности привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих

Как отмечалось, одной из наиболее интересных категорий административного права, изучаемой на протяжении многих лет и остающейся актуальной на сегодняшний день является дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих. Поскольку государственная гражданская служба предназначена быть частью механизма государства, то оно несет ответственность за всю систему перед обществом. Нарушения, допускаемые государственными гражданскими служащими, не могут остаться незамеченными, так как они не просто выделяются внутри самой государственной службы, но и сказываются на ее репутации, формируемой у широкого круга населения.

В этой ситуации некоторыми учеными предлагается скорректировать законодательно закрепленные основания привлечения к дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего. В действующем Законе о государственной гражданской службе не сказано о таком основании как совершение дисциплинарного проступка, посягающего на публичные интересы. По мнению В.А. Очаковского, «нужно лишь закрепить законодательно те дисциплинарные проступки, которые направлены исключительно на публичные интересы и к которым должны применяться более строгие меры дисциплинарной ответственности» [47, с. 6]. Судя по всему, предложение состоит в том, чтобы одним из оснований предупреждения о неполном должностном соответствии или увольнения

служащего стало совершение им проступка, связанного с посягательством на публичные интересы. Однако, поскольку данные правоотношения носят особый характер, то вряд ли можно установить перечень таких дисциплинарных проступков.

При назначении дисциплинарных взысканий в отношении государственных гражданских служащих не должно проследиваться какой-либо заинтересованности отдельных лиц. Вся процедура должна осуществляться прозрачно, уполномоченными государством субъектами и в четком соответствии с законом. При наличии четко определенных условий и порядка применения дисциплинарных взысканий, влияние субъективного фактора отпадает.

Однако субъективизм может проявляться уже при инициировании дисциплинарного производства. Вышестоящий чиновник имеет право, но не обязанность возбудить дисциплинарное производство, если вдруг выявит правонарушение, которое будет соответствовать всем необходимым признакам. Поскольку в компетенции руководителя определенной государственной структуры находится назначение на должность государственного гражданского служащего, то именно он имеет право возбудить против подчиненного и процедуру привлечения к дисциплинарной ответственности. Как ранее указывалось, на начальной стадии дисциплинарного производства составляется юридически значимый документ – специальное решение. Законодательством для этого не предусмотрен какой-либо особенный документ: акт, протокол, постановление о возбуждении производства по делу о дисциплинарном проступке.

В принципе факт и время возбуждения дисциплинарного производства прописывается лишь в акте руководителя государственной структуры о временном отстранении служащего. Сохраняет он свое действие до решения вопроса о привлечении служащего к дисциплинарной ответственности [48, с. 81]. Необходимо понять, может ли акт о временном отстранении

одновременно выполнять роль документа о возбуждении дисциплинарного производства.

Полагаем, что это должны быть абсолютно разные решения. Первоначально представителем нанимателя производится затребование у служащего письменного объяснения по факту совершенного деяния. Подобное объяснение должно отбираться уже в рамках возбужденного дисциплинарного производства. То есть при наличии основания и повода представитель нанимателя должен принять отдельный акт, в тексте которого и затребовать от служащего объяснение. Отсутствие законодательного указания о таком акте позволяет руководителю государственного гражданского служащего подходить избирательно к вопросу о применении дисциплинарного взыскания. Ведь за составлением акта о возбуждении дисциплинарного производства должно последовать решение о его прекращении или применении дисциплинарного взыскания в виде соответствующего акта. Но законодательство о составлении подобного акта при прекращении дисциплинарного производства, например, по причине отсутствия вины служащего, не содержит никаких положений. Получается, что представитель нанимателя имеет право не оформлять каким-либо документом возбуждение и прекращение дисциплинарного производства. Это выглядит не совсем логично, поскольку для затребования объяснения должны быть основания и повод, как и для прекращения дисциплинарного дела, о чем служащего требуется, как минимум, официально поставить в известность. Проведение служебной проверки, отстранение от выполнения служебных обязанностей утаить невозможно, оно всегда негативно воспринимается коллегами, бросает тень на служащего, и отсутствие его вины в совершенном деянии должно сопровождаться не только прекращением дисциплинарного производства, но и принесением официальных извинений.

Однако на практике этого не происходит. Обычно при наличии сведений о совершении дисциплинарного проступка представитель

нанимателя составляет акт, в котором требует предоставить по данному факту объяснение от служащего в течение определенного срока. После получения объяснения руководитель государственного органа действует по своему усмотрению: инициирует служебную проверку для дальнейшего привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности либо «удовлетворяется» объяснением без каких-либо правовых последствий. Здесь и кроется определенная коррупционная составляющая, расширяющая пределы усмотрения представителя нанимателя. По сути, поводу для возбуждения дисциплинарного производства противопоставляется объяснение служащего, и для объективного и всестороннего расследования ситуации необходимо довести процесс до конца.

Следовательно, целесообразно законодательно определить, что при наличии повода и основания для возбуждения дисциплинарного производства, представитель нанимателя оформляет соответствующий акт, содержащий требование о предоставлении государственным гражданским служащим объяснения в письменной форме. А при наличии основания для прекращения дисциплинарного производства, представитель нанимателя также оформляет соответствующий акт, копия которого направляется государственному гражданскому служащему. Составление процессуального документа на каждой стадии дисциплинарного производства способствует их разграничению и отделению акта о возбуждении дисциплинарного производства от акта о временном отстранении служащего.

Следует отметить, что временное отстранение применяется достаточно редко. Когда весь ход событий прозрачен и ясен, виновный государственный гражданский служащий не оспаривает и признает свою причастность к совершенному деянию, то необходимость применения такой меры отпадает, поскольку нет смысла в затягивании разбирательства и усложнении всего процесса. Временное отстранение следует применять, когда нахождение государственного гражданского служащего на его должности ставит под удар

интересы общества, государства и усложняет процесс активного дисциплинарного разбирательства. Получается, что временное отстранение от должности, исходя из его характеристики и предназначения, является процессуальной мерой обеспечения дисциплинарного производства.

Ю.С. Адушкин справедливо замечает, что, «как всякая процессуальная мера, отстранение от исполнения служебных обязанностей оформляется юридически путем издания руководителем соответствующего локального правового акта. При этом мероприятия, проводимые в рамках проверки, как правило, проводит не сам субъект дисциплинарной власти: он поручает ее другому лицу либо организует специальную комиссию» [39, с. 90].

Говоря о служебной проверке, можно сделать вывод о том, что механизм дисциплинарной ответственности является актуальным для администрации государственного органа, например, во время конфликта, возникающего у подчиненного с руководителем. Большой популярностью пользуется применение дисциплинарных мер для смещения государственного гражданского служащего с занимаемой должности. И вполне объяснимо, что крайне редки случаи оспаривания служащим наложенных дисциплинарных взысканий через суд. Судебный контроль лишь иногда может защитить пострадавшего и, чаще всего, когда появляется риск увольнения. В этой связи законодателю необходимо разработать отлаженный алгоритм, который бы позволил работать институт дисциплинарной ответственности в полной мере.

Некоторые субъекты пытались подправить ситуацию хотя бы на региональном уровне. Обратимся к ч. 3 ст. 18 ранее действовавшего Закона Кемеровской области от 13.02.1998 № 6-ОЗ «О государственной службе Кемеровской области»: «при проведении служебного расследования по факту совершения должностного проступка государственным служащим является обязательным присутствие представителя департамента по делам государственной службы Кемеровской области» [49]. Когда в разбирательстве присутствует независимая сторона, которая рассматривает

дело беспристрастно, честно и при этом является сведущей в данных вопросах, то нет сомнений в объективности принятого решения и самого хода служебного расследования.

Если предусмотреть в обязательном порядке наличие третьей стороны – самостоятельного участника, то это застрахует государственного гражданского служащего от злоупотреблений со стороны администрации государственной структуры. В.А. Очаковский пишет: «на общероссийском уровне принимать участие в дисциплинарном производстве вполне могли бы представители федерального органа по вопросам государственной службы» [47, с. 49]. В прошлом работал Совет по вопросам государственной службы, который согласно ст. 26 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» [50] должен был нести такую функцию, но на деле стал абсолютно бесполезным. Он должен был поднять систему государственной службы и дисциплину в целом на нужный уровень, но, к сожалению, никоим образом не оправдал ожиданий. Представляется, что необходимо законодательно закрепить обязательность участия в служебной проверке независимого представителя, а именно, сотрудника федеральной инспекции труда, для чего ч. 4 ст. 59 ФЗ № 79 должна быть изменена. В этой ситуации возникает закономерный вопрос: а как быть с независимым представителем, если служебная проверка проводится в отношении государственного гражданского служащего федеральной инспекции труда? Думается, что в данном случае подобную задачу мог бы исполнить сотрудник прокуратуры.

В связи с этим целесообразно изложить ч. 4 ст. 59 Закона о государственной гражданской службе в следующей редакции: «Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения, выборного профсоюзного органа данного государственного органа, а также государственного инспектора труда или представителя органов прокуратуры при проведении служебной проверки в федеральной инспекции труда».

Служебная проверка может быть инициирована и самим государственным гражданским служащим при затребовании от него объяснений. Подобное правомочие выступает элементом механизма самозащиты служащего, например, в результате злонамеренных действий непосредственного начальника или других лиц. При этом анализ ч. 1 ст. 59 ФЗ № 79 показывает, что представитель нанимателя обязан провести служебную проверку по письменному заявлению служащего. По результатам служебной проверки составляется письменное заключение с рекомендацией о применении или неприменении к служащему дисциплинарного взыскания. Именно на основании результатов служебной проверки представитель нанимателя должен принять решение о применении дисциплинарного взыскания или прекращении дисциплинарного производства, и участие в комиссии независимого представителя выступает в качестве гарантии беспристрастности такого решения.

В этом плане показателен механизм применения дисциплинарной ответственности в Германии. Государственный служащий легко может инициировать возбуждение дисциплинарного производства против себя самого. Сложно представить действие такой схемы в нашей стране, поскольку изначально у населения Германии и Российской Федерации абсолютно разный менталитет. Но на самом деле, это могло бы стать полезным для государственного гражданского служащего в плане исключения риска необоснованных действий в отношении него со стороны других чиновников на государственной службе. Если правильно использовать этот механизм и адаптировать его под российское общество, то законодательство однозначно бы вышло на новый уровень. Это был бы решительный шаг в повышении гарантий, защиты прав служащих, да и для всего института дисциплинарной ответственности.

Назначение дисциплинарного взыскания производится в письменном виде. Вышестоящее лицо по отношению к государственному гражданскому служащему (тот руководитель, который непосредственно назначал на

должность) составляет внутренний акт. Это является негативным последствием для виновного, но в трудовую книжку информация о взыскании не заносится, кроме случая увольнения за совершенный проступок. Срок действия дисциплинарного взыскания составляет один год с даты издания уполномоченным государственным органом или должностным лицом правового акта о его наложении.

Учет всех наложенных дисциплинарных взысканий ведется кадровой службой государственного органа. Тем не менее, общей федеральной базы по всем мерам дисциплинарной ответственности не предусмотрено, и она пока даже не находится в разработке. Это представляется значительным упущением для государства, поскольку неизвестна текущая практика привлечения к дисциплинарной ответственности ни заинтересованным лицам, ни научным сотрудникам, ни средствам массовой информации. А ведь вопрос о частоте совершения должностных проступков государственными гражданскими служащими стоит очень остро. Соответственно, практически невозможно определить слабые стороны в государственном механизме, причины нарушения служебной дисциплины и разработать план действий по их устранению. Представляется необходимым обязать каждый государственный орган вести собственную внутреннюю отчетность по совершенным дисциплинарным проступкам и наложенным за них взысканиям, на основании которой сформировать их региональную и федеральную базу. Действительно, в настоящий момент в открытом доступе отсутствуют актуальные данные о количестве возбужденных производств и их текущем состоянии.

А.А. Гришкoveц считает, что «следует расширить число субъектов, которым предоставлено право налагать на государственного служащего дисциплинарные взыскания. Представляется целесообразным наделить таким правом кроме руководителя государственного органа, уполномоченного назначать государственного служащего на должность, также нижестоящих руководителей, начиная от начальника отдела соответствующего

государственного органа и выше. Видимо, следуя примеру демократических государств, а также, опираясь на опыт дореволюционной России, целесообразно предоставить непосредственному руководителю государственного служащего право налагать наиболее мягкие дисциплинарные взыскания морального характера, скажем, замечание и выговор. Однако в любом случае соответствующие взыскания должны фиксироваться в личном деле государственного служащего, так как они при всей их внешней мягкости являются полноценными мерами дисциплинарной ответственности и влекут за собой те же неблагоприятные правовые последствия, что и в случае применения более строгих дисциплинарных взысканий. Поэтому существующее положение, при котором единственным органом, имеющим право налагать дисциплинарные взыскания, является руководитель, уполномоченный назначать государственного служащего на должность, представляется в современных условиях вряд ли приемлемым. При таком подходе не достигается столь необходимая оперативность субъекта дисциплинарной власти в деле решения вопроса о привлечении виновного государственного служащего к дисциплинарной ответственности» [12, с. 222-223].

По сути, предлагается ввести более упрощенный порядок привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности, по аналогии с порядком, установленным для военнослужащих. Но, в отличие от военной службы, гражданская служба более бюрократизирована, да и отношения подчинения в различных видах государственной службы существенно отличаются. Как ранее отмечалось, на каждой стадии дисциплинарного производства должен составляться соответствующий акт, имеющий определенные правовые последствия. Непосредственный руководитель государственного гражданского служащего, не являющийся представителем нанимателя, например, начальник отдела, такие акты составлять не может. Значит, предполагается, что наложение взысканий при упрощенном порядке должно производиться в

устном виде, без проведения служебной проверки и вообще какого-либо разбирательства. В этой ситуации нет никаких гарантий от злоупотреблений.

Весь процесс применения дисциплинарного взыскания должен подтверждать подписанный руководителем государственного органа локальный нормативный акт. Иными словами оформляются юридически значимые действия о применении дисциплинарного взыскания. Это нивелирует личные отношения руководителя определенного подразделения и непосредственно виновного государственного гражданского служащего. К тому же закон не запрещает устраивать служебную проверку специальной комиссией, но в случае, если гражданский служащий имеет заинтересованность в деле (а непосредственный руководитель служащего всегда заинтересован в его исходе), он должен подать письменное заявление об отстранении от участия в работе комиссии, иначе результаты служебной проверки будут считаться недействительными. Следовательно, законом ограничивается возможность участия в дисциплинарном производстве непосредственного руководителя государственного гражданского служащего, в связи с чем расширять степень его участия не является обоснованным.

Таким образом, особенностью привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих является отсутствие законодательных положений о составлении на каждой стадии дисциплинарного производства соответствующих актов, что позволяет руководителю государственного гражданского служащего подходить избирательно к вопросу о применении дисциплинарного взыскания. В связи с этим целесообразно законодательно определить, что при наличии повода и основания для возбуждения дисциплинарного производства, представитель нанимателя оформляет соответствующий акт, содержащий требование о предоставлении государственным гражданским служащим объяснения в письменной форме. А при наличии основания для прекращения дисциплинарного производства, представитель нанимателя также оформляет

соответствующий акт, копия которого направляется государственному гражданскому служащему.

Еще одной особенностью является отсутствие возможности участия в составе комиссии по проведению служебной проверки независимого представителя, что стало бы гарантией ее беспристрастности. Представляется, что необходимо законодательно закрепить обязательность участия в служебной проверке независимого представителя, а именно, сотрудника федеральной инспекции труда или сотрудника прокуратуры в случае проведения служебной проверки в самой федеральной инспекции труда, для чего ч. 4 ст. 59 ФЗ № 79 должна быть изменена.

Кроме того, представляется необходимым обязать каждый государственный орган вести собственную внутреннюю отчетность по совершенным дисциплинарным проступкам и наложенным за них взысканиям, на основании которой сформировать их региональную и федеральную базу. Это позволит определить слабые стороны в государственном механизме, причины нарушения служебной дисциплины и разработать план действий по их устранению.

Глава 3 Совершенствование дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в Российской Федерации

3.1 Проблемы назначения дисциплинарных взысканий государственным гражданским служащим

Дисциплинарное взыскание – это мера дисциплинарно-правового принуждения, состоящая в применении к лицу, совершившему дисциплинарный проступок, установленных нормами российского законодательства ограничений субъектом дисциплинарной юрисдикции, с которым государственный служащий находится в служебном правоотношении.

В различных видах государственной службы законодательно установлены дисциплинарные взыскания, которые могут применяться к служащим. В Законе о государственной гражданской службе определен следующий перечень дисциплинарных взысканий:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- увольнение с гражданской службы по определенным основаниям.

Других дисциплинарных взысканий нет и быть не может. Данный перечень является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Уполномоченные лица могут использовать лишь законодательно закрепленные взыскания. Следует отметить, что в Законе о государственной гражданской службе раньше фигурировал пятый вид взыскания – освобождение от замещаемой должности государственной гражданской службы, – но он был упразднен.

Наиболее разработана и дифференцирована система дисциплинарных взысканий, применяемых к той или иной категории военнослужащих. При этом применяемые к конкретным категориям военнослужащих

дисциплинарные взыскания должны соответствовать дисциплинарной власти командира (начальника), принимающего решение о привлечении нарушителя к дисциплинарной ответственности.

Что касается службы в правоохранительных органах, то нормы, регулирующие службу, в том числе и виды дисциплинарных взысканий государственных служащих соответствующих правоохранительных органов, находятся в относительно большом количестве нормативных актов. Характерным является то, что одни и те же дисциплинарные взыскания применяются в рамках служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений как к государственным гражданским служащим, так и в отношении военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов: замечание, выговор (в иных видах службы – и строгий выговор), предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии и самое строгое взыскание – увольнение из соответствующих органов в порядке дисциплинарного взыскания. Однако в дисциплинарных уставах сотрудников правоохранительных органов предусмотрены и иные виды взысканий, например, перевод на нижестоящую должность (в федеральной противопожарной службе, в органе внутренних дел).

В трудовом законодательстве все гораздо проще в рамках дисциплинарной ответственности. Там предложено всего лишь три вида дисциплинарного взыскания: замечание, выговор и увольнение. И если рассматривать каждое дисциплинарное взыскание по отдельности, то становится абсолютно непонятно, чем друг от друга отличаются выговор и замечание.

Для сравнения необходимо обратиться к соотношению этих двух категорий. Так, например, Ю.К. Терехова пишет: «самым «лояльным» дисциплинарным взысканием является замечание, которое «сводится к устному порицанию провинившегося работника» [51]. Другое на этот счет мнение у И.В. Погодиной: «выговор представляет собой выраженную со стороны работодателя официальную отрицательную оценку поведения

работника, сообщаемую работнику в более категоричной и жесткой форме по сравнению с замечанием. Различие здесь носит «психологический» характер» [52, с. 40].

Представляется очевидным на основе анализа действующих норм, что замечание и выговор фактически дублируют друг друга – «это меры морального воздействия, порядок применения которых и юридические последствия абсолютно одинаковы» [6, с. 46]. В литературе некоторые ученые встают на защиту замечания; оно им видится более мягким, чем выговор, но не приводят никаких аргументов. Между тем, порядок применения дисциплинарных взысканий является единым, распространяющимся и на замечание, и на выговор, поэтому отличие замечания от выговора видится только в психологическом отношении к виду наказания лица, применяющего взыскание, и самого государственного гражданского служащего. Тем не менее, предложение уменьшить количество дисциплинарных взысканий и оставить только два – выговор и увольнение – было бы излишне кардинальным.

Много лет назад, когда еще существовал КЗоТ РСФСР, различия между дисциплинарными взысканиями можно было выявить без особого труда. Увольнение в случае систематического несоблюдения трудового регламента грозило при условии поэтапного использования всех взысканий по очереди. Сначала делалось замечание, потом выносился выговор, дальше шел строгий выговор. С течением времени, выходом экономики и отношений между работником и работодателем на новый уровень, процедуру заметно упростили. В настоящий момент очередность применения взыскания значения не имеет, основным является учет тяжести совершенного проступка, обстоятельств его совершения, степени вины служащего и результатов его предшествующей деятельности.

Если проанализировать последствия и смысл воздействия на виновного с помощью первых трех взысканий, применяемых к государственным

гражданским служащим, то можно обнаружить, что отличий практически нет. Тогда зачем вообще расширять перечень?

Стоит взять для примера текст Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации. В нем действует абсолютно иной, дифференцированный подход, принимающий во внимание специфику каждого вида дисциплинарного взыскания. Так, например, «дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном служебном соответствии применяется один раз за время пребывания военнослужащего в занимаемой штатной воинской должности» [53]. Его особенность в том, что не происходит автоматического аннулирования спустя 12 месяцев. В течение месяца командиру следует определиться о прекращении наложенного дисциплинарного взыскания. Может произойти и обратное – военнослужащий не осознал и не достоин снятия дисциплинарного взыскания. В этом случае ему грозит понижение в воинской должности, а возможно и досрочное увольнение с военной службы.

Если говорить о таком виде как предупреждение о неполном должностном соответствии, то оно полностью дублирует предупреждение о неполном служебном соответствии, предусмотренном для иных видов службы. Но в законодательстве о военной службе определены его особенности, а законодательство для государственных гражданских служащих подобный вид взыскания раскрывает весьма посредственно.

Судя по названию, оно явно применяется лишь к тем, кто не достоин занимать соответствующую должность. Представляется не совсем логичным в таком случае автоматически аннулировать данное взыскание спустя двенадцать месяцев. Какова вероятность, что государственный гражданский служащий спустя год приобретет необходимые навыки, начнет успешно справляться со своими обязанностями и больше не допустит подобных нарушений? В таком случае нельзя уповать лишь на отсутствие с его стороны в течение этого времени появления новых дисциплинарных проступков.

В любом случае государственный гражданский служащий должен пройти обязательную проверку. Законом установлена процедура аттестации, которую служащие обязуются пройти с определенной периодичностью, чтобы подтвердить свое соответствие замещаемой должности. Процедуру аттестации регламентирует ст. 48 Закона о государственной гражданской службе.

Предупреждение о неполном должностном соответствии должно подстегнуть государственного гражданского служащего: в течение всего срока, пока взыскание не будет снято, ему необходимо качественно выполнять поручения руководителя и составлять соответствующие документы. Но решение о целесообразности оставления служащего на должности должна принять аттестационная комиссия. Как представляется, необходимо добавить дополнительное основание прохождения аттестации. По истечении одного года со дня применения дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии либо снятия данного взыскания ранее установленного срока государственный гражданский служащий должен быть отправлен на внеочередную аттестацию. И уже по итогу станет очевидным, остается ли он занимать определенную должность или нет.

Следует отметить, что ранее предусматривалась возможность перевода государственного гражданского служащего на нижестоящую должность. В частности, в Указе Президента РФ от 06.06.1996 № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» указывалось: «Должностные лица и работники федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, нарушившие федеральные законы и указы Президента Российской Федерации, не исполнившие или ненадлежаще исполнившие федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и вступившие в законную силу решения судов, могут быть... понижены в должности» [54]. Данное положение явно противоречило Федеральному закону от 31.07.1995 № 119-

ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», который вообще понятие «понижение в должности» не содержал, что отражает общий правовой беспредел, существовавший в 1990-е гг.

В настоящий момент понижение в должности сохранилось только для сотрудников правоохранительной и военной службы. Например, согласно ст. 50 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на сотрудника в качестве дисциплинарного взыскания за нарушение служебной дисциплины может быть наложено взыскание в виде перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел [55].

По утверждению С.Е. Чаннова, «представляется абсолютно неправильным, что публичная дисциплинарная ответственность в системе государственной службы строится на тех же принципах и подходах, что и частная дисциплинарная ответственность по нормам трудового законодательства. В дисциплинарных отношениях гражданскому служащему противостоит не отдельный работодатель, преследующий частный интерес, а государство – наниматель, устанавливающее правила служебного поведения и требующее их соблюдения. Следовательно, представляется возможным установить дисциплинарное взыскание в виде понижения в должности в отношении гражданских служащих. В США в дисциплинарной практике отдельных ведомств используется такое дисциплинарное взыскание, как понижение в должности, во Франции допускается перевод государственного служащего на другое место работы» [56, с. 65].

Однако можно встретить критику варианта такого дисциплинарного взыскания как перевод на другую должность, поскольку это отчасти противоречит основополагающему конституционному принципу – свободе труда [57]. Так, например, нельзя не согласиться с С.А. Ивановой о том, что «поскольку, как уже отмечалось ранее, гражданин поступает на государственную службу на условиях трудового договора, указанный

перевод – это одно из изменений трудового договора, связанное с ограничением права на труд, и поэтому перевод возможен только с письменного согласия государственного служащего (ст. 72 ТК РФ). В противном случае речь идет о принудительном труде, который запрещен действующим законодательством» [58, с. 23].

Между тем, понижение в должности предусмотрено в Законе о государственной гражданской службе в качестве одного из последствий прохождения служащим аттестации. В случае его отказа от перевода на другую должность, государственный гражданский служащий подлежит увольнению. Полагаем, что целесообразным является не введение понижения в должности в качестве дисциплинарного взыскания с закреплением необходимости получения об этом согласия служащего, а сохранение его как результат аттестации в совокупности с введением обязательной внеочередной аттестации для сотрудников, предупрежденных о неполном должностном соответствии. В этом случае, по истечении 12 месяцев государственный гражданский служащий, не исправившийся за истекший период, по итогам аттестации будет подлежать понижению в должности, а при отказе от перевода – увольнению со службы.

М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов предлагают более радикальный подход: «если гражданский служащий в момент наложения взыскания не в полной мере соответствует замещаемой должности, ниоткуда, собственно, не вытекает, что через год он будет ей соответствовать. Выглядело бы более логичным, если бы гражданские служащие, к которым применялось дисциплинарное взыскание в виде неполного должностного соответствия, по истечении года (или ранее, по инициативе представителя нанимателя) направлялись бы на внеочередную аттестацию. Представляется также необходимым закрепить, что если по результатам этой внеочередной аттестации гражданский служащий будет вновь признан не соответствующим замещаемой должности, то должен быть освобожден от замещаемой должности и уволен с гражданской службы» [59, с. 109].

Полагаем все же, что более предпочтительным является применение понижения служащего в должности как промежуточного этапа перед его возможным увольнением.

Пока же на практике выходит, что предупреждение о неполном должностном соответствии не несет в себе никаких специфических особенностей. Как замечание и выговор, оно характеризуется такими же юридическими последствиями – аннулированием по прошествии 12 месяцев либо снятием ранее этого срока.

Необходимо также рассмотреть самую строгую меру дисциплинарного воздействия – увольнение. Для нее установлены особые основания, одним из них является «однократное грубое нарушение должностных обязанностей». Но, как мы уже не раз отмечали, законодательство нуждается в детальной тщательной проработке.

Обратимся к подп. «а» п. 3 ч. 1 ст. 37 Закона о государственной гражданской службе: «прогулом считается отсутствие на служебном месте более четырех часов подряд в течение служебного дня». Как говорится в ст. 45 Закона о государственной гражданской службе: «нормальная продолжительность служебного времени для гражданского служащего не может превышать 40 часов в неделю, при этом установлена пятидневная служебная неделя».

Если проанализировать служебный день государственного гражданского служащего, который составляет восемь часов, то из них половина этого времени протекает до обеда, а другая половина – после. Получается, что сотрудник физически не может отсутствовать больше четырех часов подряд и применить прогул в таком случае представляется практически невозможным. По сути, ни одному руководителю не удастся суммировать все часы в необходимый промежуток времени, равный четырем часам, чтобы привлечь к ответственности виновного прогульщика. Так или иначе, пятый час совпадет с обедом, то есть не будет возможности включить его в часы незаконного отсутствия на рабочем месте или по времени уже

подойдет к концу служебный день. К тому же зачастую суды считают служебным местом не конкретно закрепленный кабинет, а здание, в котором расположен государственный орган [60], что тоже вызывает определенные проблемы с подсчетом времени отсутствия государственного гражданского служащего.

Без сомнений, такие случаи возникают не часто, тем не менее, в отдельных государственных органах частично осуществить наказание за прогул представляется возможным. Например, правила внутреннего трудового распорядка Тюменской областной Думы предусматривают дифференциацию рабочего времени в зависимости от дня недели. В пятницу время работы установлено с 9-00 до 17-00, перерыв на обед с 13-00 до 14-00. Сокращение рабочего дня на один час компенсируется в другие дни. С понедельника по четверг рабочее время начинается с 8-45, заканчивается в 18-00, перерыв на обед с 13-00 до 14-00 [61]. Очевидно, что прогул в данном случае может быть осуществлен служащим только с понедельника по четверг до обеда, когда продолжительность рабочего времени составляет 4 часа 15 минут.

Представляется, что понятие прогула однозначно нуждается в изменении. Как минимум, нужно избавиться от временных рамок, объединенных со словом подряд, и закрепить прогул как «отсутствие на служебном месте более четырех часов в течение служебного дня». При исправлении формулировки считать время отсутствия станет значительно проще. В этом случае государственным гражданским служащим придется улучшать свою рабочую дисциплину, строго следить за временем и не допускать и мысли покинуть свое служебное место, за исключением обеденного перерыва.

Еще одной проблемой увольнения гражданского служащего выступает его особенное состояние, абсолютно не подходящее для рабочего времени. Это может быть алкогольное, наркотическое или токсическое опьянение. При этом нет единой схемы, каким образом руководитель или другое лицо будет

доказывать появление в состоянии опьянения сотрудника, который не поедет на медицинское освидетельствование по направлению представителя нанимателя: не прописывается как возможное доказательство видеонаблюдение, фотосъемка или свидетельские показания [62, с. 76]. Хотя в судебной практике актирование на состояние опьянения служит в качестве одного из доказательств [63], для унификации процесса логично будет закрепить именно в законодательстве возможность составления особого юридического акта в присутствии «срочной комиссии», состоящей как минимум из трех государственных гражданских служащих. Важно, чтобы соответствующий документ был подписан всеми членами комиссии, а в составе комиссии присутствовал вышестоящий руководитель провинившегося государственного гражданского служащего или его заместитель. Помимо этого, существует возможность для государственного гражданского служащего самостоятельного прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Это служит гарантией для провинившегося о том, что никто из комиссии и руководства его не оклеветал.

Характерной особенностью применения дисциплинарных взысканий к государственным гражданским служащим является разграничение дисциплинарных взысканий за совершение дисциплинарных проступков и взысканий за нарушение антикоррупционного законодательства. С одной стороны у них есть общие характеристики: совпадают виды взысканий, срок снятия взыскания, необходимость вручения акта о взыскании служащему под роспись в течение пяти дней. Однако есть и существенные отличия, связанные с основаниями применения взысканий, процедурой назначения, субъектами, участвующими в процессе. Все это не дает оснований рассматривать взыскания за нарушение антикоррупционного законодательства как особый вид дисциплинарных взысканий и изучать их в рамках исследуемой темы.

Таким образом, в рамках совершенствования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих необходимо изменить правовые последствия применения дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии, которое не должно просто автоматически сниматься по истечении 12 месяцев. Решение о целесообразности оставления служащего на должности должна принимать аттестационная комиссия. В связи с этим следует добавить в ст. 48 Закона о государственной гражданской службе дополнительное основание прохождения аттестации и включить в нее п. 5.1. следующего содержания: «Внеочередная аттестация гражданского служащего проводится по истечении одного года со дня применения дисциплинарного взыскания, предусмотренного пунктом 3 части 1 статьи 57 настоящего Федерального закона, либо после принятия в установленном порядке решения о его досрочном снятии». В этом случае, государственный гражданский служащий, не исправившийся за истекший период, по итогам аттестации будет подлежать понижению в должности, а при отказе от перевода – увольнению со службы.

Также представляется целесообразным изменить формулировку прогула. В настоящий момент в связи с установленным распорядком служебного дня государственного гражданского служащего практически невозможно уволить за прогул, поскольку в большинстве случаев он не может отсутствовать на служебном месте более четырех часов подряд. В связи с этим следует избавиться в понятии прогула от слова «подряд» и изложить пп. а) п. 3) ч. 1 ст. 37 Закона о государственной гражданской службе в следующей редакции: «прогула (отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов в течение служебного дня);».

Кроме того, для доказывания нахождения государственного гражданского служащего на служебном месте в состоянии опьянения необходимо закрепить в законодательстве возможность составления комиссией, состоящей из непосредственного руководителя служащего и двух

государственных гражданских служащих, соответствующего акта с применением средств видеофиксации, который для представителя нанимателя будет являться основанием направления служащего для прохождения медицинского освидетельствования. Это позволит усилить доказательственную базу виновности государственного гражданского служащего в совершении проступка в случае его отказа от медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Представляется, что подобные коррективы внесли бы значительный вклад в развитие института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. На практике, наконец, прояснился бы механизм применения дисциплинарных взысканий, и большое количество сопутствующих вопросов отпали бы сами собой.

3.2 Использование опыта зарубежных стран в сфере дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих

В целях успешного реформирования института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих представляется необходимым рассмотреть возможность частичного заимствования элементов механизма его применения у других преуспевающих в этом вопросе странах. Институт дисциплинарной ответственности успешно функционирует за рубежом, что является важным показателем для начала построения собственной обновленной модели государственной службы в Российской Федерации, необходимой стране и отвечающей всем необходимым требованиям.

Приступим к рассмотрению интересующего нас института в праве Германии. Сама по себе государственная служба ФРГ базируется на «принципе единства». Он предполагает определенную совокупность правил для прохождения службы, права и обязанности с сопутствующими

гарантиями и, безусловно, ответственность. И.П. Ильинский отмечает: «к государственным служащим в Германии относятся все работники государственных учреждений, то есть это не только гражданин, занимающий государственную должность, но и преподаватели школ, профессора государственных университетов, работники почты и другие» [64, с. 15].

Специфическими чертами, характерными для механизма государственной службы в Германии являются следующие:

- огромная важность придается политическим назначениям. Вся государственная служба базируется на политических чиновниках. Они обладают особым правовым статусом и входят в закрытую группу политически доверенных лиц. Поскольку они наделены особыми полномочиями, то и ответственность у них специфическая – личная;

- имеет место четкая иерархия по инстанциям в институте государственной службы;

- сложное прохождение конкурсного отбора в целях поиска профессиональных государственных служащих, преимущественно выпускников престижных учебных заведений;

- высокая роль такого понятия как «институт почетного чиновника»;

- возможность пожизненного назначения и целый комплекс гарантий, поощрений и компенсаций для любого государственного служащего.

Тождественно Российской Федерации в ФРГ установлен порядок привлечения к ответственности за служебные проступки (дисциплинарный процесс). Стоит сказать, что Федеративная Республика Германия применяет принцип гуманности в правовом регулировании ответственности на государственной гражданской службе. Последствия нарушения в виде ненадлежащего выполнения обязанностей понятны и прозрачны для государственных служащих [65, с. 18]. Они все перечислены в Федеральном дисциплинарном уставе. В Германии «государственный служащий считается совершившим служебный проступок, если он виноват в нарушении исполнения возложенных на него обязанностей» [64, с. 77].

В уставе подробно расписан дисциплинарный процесс, т.е. процедура привлечения к ответственности государственных служащих за служебные проступки. Иначе обстоит дело с увольнением с государственной службы, поскольку для него предусмотрены иные основания. Такой специальный механизм содержится в двух законах: в Законе статусе гражданских служащих и Законе о гражданской службе.

Законодательством представлены следующие виды мер ответственности: выговор; денежный штраф; уменьшение оклада; перевод на другую должность того же профессионального направления, но с меньшим основным окладом; увольнение со службы; сокращение пенсионного обеспечения; отказ в выплате пенсионного обеспечения.

Выговор может вынести только непосредственный руководитель провинившегося. Иначе обстоит дело с денежным штрафом, который может быть выписан не только непосредственным начальником, но и вышестоящей структурой в должном порядке. Иные дисциплинарные взыскания обладают особым характером назначения в связи со своей строгостью и применяются исключительно специальными дисциплинарными судьями, сопровождаясь официальным дисциплинарным производством. Исходя из немецких нормативных актов, расторжение служебных отношений происходит в нескольких видах: увольнение, отстранение от должности либо уход на пенсию.

Государственный служащий имеет право написать жалобу на решение своего руководителя в течение двух недель, а в течение месяца может обратиться в федеральный дисциплинарный суд в отношении акта вышестоящей структуры. При этом, как указывает Н.С. Тимофеев: «Государственный служащий вправе сам просить о возбуждении против него дисциплинарного процесса, чтобы снять с себя подозрения» [66, с. 77].

Ю.П. Урьяс отмечает, что «высшими дисциплинарными судами ФРГ являются Федеральный дисциплинарный суд во Франкфурте-на-Майне, который принимает решения в составе трех членов (председатель, заседатель

с юридическим образованием, второй заседатель, принадлежащий к тому же профессиональному направлению, что и государственный служащий, чье дело рассматривается), и федеральный административный суд в Берлине, где решение выносится в сенатах по дисциплинарным делам в составе трех членов суда: председателя и двух заседателей государственных служащих» [67, с. 79].

Во Франции достаточно щепетильно подошли к вопросу организации деятельности государственной службы. Французское законодательство очень четко и полно регламентирует данный институт. Базовые начала закрепляет Конституция 1988 г. и Закон о государственной службе от 13 июля 1983 г. Конституция в общем виде разграничивает полномочия Парламента и Правительства по отношению к чиновникам. Ф. Ардан отмечает: «статья 34 Конституции относит установление категорий публичных учреждений и основных гарантий, предоставляемых гражданским и военным государственным служащим к компетенции парламента. Декларация прав человека и гражданина провозглашает принцип равного доступа граждан к публичной службе» [68, с. 82].

Нормативно закреплено следующее определение понятия государственного служащего: «лицо, которое назначено на постоянную должность и введено в штат с определенным званием в иерархии администраций, служб или административных публичных учреждений государства или местных коллективов» [69, с. 337].

Интересно, что во Франции под пристальное внимание подпадает поведение служащего и помимо рабочего времени. Любое поведение государственного служащего, которое ставит под сомнение его блестящую репутацию в быту, легко может послужить поводом к увольнению со службы. Известна история, касающаяся школьного учителя. Сорокапятилетний мужчина в свободное от работы время частенько выпивал, поэтому случалось, что ученики на улицах города замечали его

шатающимся. Администрации школы пришлось учителя уволить, причем абсолютно на законных основаниях [70, с. 128].

Во Франции проступки служащих в рабочее время могут повлечь дисциплинарную, гражданскую и уголовную ответственность. В законодательстве предложены разнообразные дисциплинарные взыскания. Градация идет от самых легких, имеющих моральный характер, до непосредственно влияющих на карьеру в государственных органах. Г. Брэбан утверждает, что «все дисциплинарные взыскания делятся на четыре группы: предупреждение, выговор и отстранение от должности до пяти дней; понижение в должности и временное отстранение от должности на срок до 15 дней; понижение в чине и временное отстранение от должности от шести дней до шести месяцев; увольнение, принудительный вывод на пенсию» [71, с. 94].

Во Франции действует правило: тот руководитель, который назначил служащего на его должность и имеет право налагать на него дисциплинарное взыскание. Особенность заключается в том, что применение какой-либо меры происходит лишь с разрешения дисциплинарного совета. Кроме того, чиновник имеет право обратиться в дисциплинарный апелляционный совет для обжалования вынесенного решения. Тем не менее, виновный служащий продолжает пользоваться правом на жалованье и иные компенсации. Помимо этого, служащий может обратиться в административный суд. Если процесс затягивается и на протяжении четырех месяцев окончательное решение для чиновника так и не принято, его возвращают к прежней деятельности [72, с. 229].

Законодательство детально прописывает требования к принимаемому решению о наложении дисциплинарного взыскания. Обязательно должны быть зафиксированы все претензии, вызванные поведением государственного служащего.

Преподаватели во Франции выделены в особую категорию и для них предусмотрен свой порядок. Ж. Грима указывает, что «они подсудны

дисциплинарным судам, состоящим из преподавателей; решение судов можно обжаловать в Высший совет национального образования, а затем – в Госсовет» [73, с. 71].

Существенным недостатком во французском институте дисциплинарной ответственности служащих можно считать абсолютный пробел в формулировках составов дисциплинарных проступков. Функция их определения возложена на судей. Помимо этого отсутствует логическая взаимосвязь между проступком и дисциплинарной мерой.

Нередко возникают ситуации, когда одновременно расследуются и уголовное, и дисциплинарное дело. Первое рассматривается общим судом, второе с участием администрации, и их выводы могут кардинально отличаться. Чаще всего суд встает на сторону обвиняемого и старается все недосказанности отнести в пользу государственного служащего. Иначе обстоит дело с администрацией: она скептически относится к поведению чиновника и любые сомнения играют против него самого. В практике известны случаи, когда, благодаря администрации, лишь подозрение в отношении государственного служащего являлось основанием для принятия решения о его увольнении. К примеру, полицейский был подвержен такому наказанию, поскольку в его портфеле был обнаружена краденая вещь. Иных доказательств факта кражи не было, поэтому суд встал на сторону обвиняемого, поскольку его могли подставить и подкинуть предмет. Администрация посчитала иначе и подвергла полицейского инспектора немедленному увольнению.

Интересно законодательство Великобритании, в котором руководствуются Моральным кодексом поведения государственных служащих [74, с. 54]. Л. Ефремов определяет базовые для британского механизма принципы: «лояльность по отношению к государству, избежание конфликтов между официальными обязанностями и частными интересами, воздержание от деятельности, дискредитирующей гражданскую службу, честность, беспристрастность, сдержанность в отношении политических

вопросов и споров, стремление к достижению согласия и компромисса в отношениях с коллегами» [75, с. 11].

В.В. Бойцова и Л.В. Бойцова отмечают, что «в отношении высших чиновников действует правило не принимать в течение двух лет после ухода в отставку и без согласия правительства предложений о работе в сфере бизнеса, если их деятельность была связана с конфиденциальной информацией» [76, с. 118].

Отношения в рамках государственной службы не регулируются обычными судами. Обязанность рассматривать споры и дисциплинарные нарушения принадлежит министерствам. В процессе участвует секретарь, который курирует все вопросы, а окончательное решение принимает непосредственно министр. Если вопрос касается вышестоящих постов, то приходится подключаться даже премьер-министру.

Виды дисциплинарных взысканий, при этом, особым разнообразием не отличаются: может быть вынесен выговор, существует перевод на другую работу, понижение в должности, временное отстранение от занимаемой должности и самое строгое наказание – увольнение.

Л. Ефремов справедливо отмечает: «тот факт, что гражданская служба регулируется основанными на королевской прерогативе актами, имеет важное значение для статуса служащих: они не вправе обращаться в какую-либо инстанцию, за исключением министра, назначившего их на должность» [75, с. 12].

Обратимся к государственной службе страны, входящей в состав Королевства Великобритании, – Канады. Канадские чиновники за свои проступки могут нести дисциплинарную, административную и уголовную ответственность. Их именуют «слугами Короны».

В перечне дисциплинарных взысканий предусмотрены следующие виды: предупреждение, выговор, понижение в должности, временное отстранение от должности и увольнение с работы. Если во время поступления на государственную гражданскую службу, испытуемый

прибегнет к какой-либо хитрости, то он будет уволен или на нее не зачислен. Дисциплинарная ответственность государственных служащих может наступить за нарушение правил работы с документами, связанными с их деятельностью; очень строго карается несоблюдение государственной тайны, рассекречивание каких-либо материалов, инициирование и просто участие в непредусмотренной законом забастовке.

В Японии основным законом для государственной службы является Закон о государственных служащих, принятый 21 октября 1947 г. В него неоднократно вносились поправки и изменения. Совет по делам персонала при кабинете министров обязан строго наблюдать за неукоснительным соблюдением каждого положения этого нормативного акта.

Для японского общества считается престижным состоять на государственной службе; в течение многих веков она почитается как элитная деятельность. Как пишет Л.М. Гудошников: «эта черта нашла свое отражение в известной еще с конца прошлого века формуле «кансон мимпи» (чиновники достойны почитания, народ – презрения). В последнее время четко проявилась и такая характеристика, как строгий контроль Либерально-демократической партии за персональным перемещением кадров в административном аппарате. Лицо, не имеющее связей с ЛДП, не имеет реальных шансов подняться выше уровня начальника департамента» [77, с. 132].

В Японии отличительной особенностью для любого вида деятельности является принцип «пожизненного найма». Имеется ввиду долгое на протяжении всей жизни выполнение своих обязанностей, вплоть до пенсии. Стаж очень важен для каждого работающего гражданина, поскольку именно от него зависит размер зарплаты, наличие определенных компенсаций и поощрений [78, с. 92].

В.Н. Еремин приводит следующий пример: «при прочих равных условиях чиновнику необходимо проработать в одном государственном ведомстве 15-20 лет, чтобы достичь поста начальника секции, и около 30 лет,

чтобы получить должность начальника департамента. Данная система предопределяет практическое отсутствие межведомственной мобильности чиновников, что стало одной из наиболее характерных черт государственной службы в Японии. В то же время особенностью являются частые, каждые два-три года, перемещения чиновников внутри их ведомства» [79, с. 18-19].

Так же как и во многих странах, японским законодательством предусмотрена дисциплинарная ответственность для государственных служащих. Решать их судьбу поручено не только руководителям по службе, но и особенному Совету по делам персонала. В качестве причин для применения дисциплинарной ответственности могут быть нарушение Закона о государственных служащих и правил, издаваемых Советом по делам персонала; невыполнение должностных обязанностей; совершение поступков, посягающих на репутацию государственного служащего.

М.Ю. Зенков перечисляет виды дисциплинарных взысканий:

- «увольнение с должности;
- временное отстранение от занимаемой должности сроком от одного дня до одного года (за это время государственный служащий, как правило, не получает заработную плату);
- удержание из должностного оклада (может быть удержано до трети жалованья за период от одного дня до одного года) [80, с. 49].

Наличие дисциплинарных взысканий у государственного служащего не дает ему продвигаться по карьерной лестнице, увеличить свою заработную плату и получать какие-либо компенсации и поощрения. В личном деле служащего навсегда сохраняются отметки о примененных к нему дисциплинарных наказаниях.

У государственного служащего есть возможность обжаловать решение и попросить о реабилитации у вышестоящего руководителя. В качестве варианта он может составить заявление в Совет по делам персонала, аргументируя несогласие с принятым в отношении него решением. Совет может встать на сторону провинившегося, тогда в соответствии с Законом о

государственных служащих дисциплинарное взыскание автоматически прекращает свое действие. Могут быть даже применены меры моральной компенсации для государственного служащего.

Обратимся к государственной службе США, общие принципы которой представлены в Кодексе этики государственной службы, утвержденном резолюцией конгресса США в 1958 г.:

«Каждое лицо, состоящее на государственной службе должно:

а) ставить преданность высшим моральным принципам и государству выше преданности отдельным лицам, партии или государственным органам;

б) поддерживать Конституцию, законы и постановления Соединенных Штатов и всех органов государственной власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения;

в) работать полное рабочее время за дневную оплату; прилагать необходимые усилия и старание к выполнению своих обязанностей;

г) стараться находить и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач;

д) никогда не осуществлять дискриминацию путем предоставления кому-либо специальных благ и привилегий, как за вознаграждение, так и без, и никогда не принимать для себя лично либо для своей семьи благ или подарков при обстоятельствах, которые могут быть истолкованы как средство воздействия на исполнение должностных обязанностей;

е) не давать никаких обещаний, касающихся должностных обязанностей, поскольку государственный служащий не может выступать как частное лицо, когда дело касается государственной должности;

ж) не вступать ни прямо, ни косвенно в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей;

з) никогда не использовать при исполнении должностных обязанностей конфиденциально полученную информацию для извлечения личной выгоды;

и) вскрывать случаи коррупции при их обнаружении;

к) соблюдать эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия» [81, с. 109-110].

Если государственный служащий нарушает перечисленные выше обязанности, то это неизбежно влечет применение мер дисциплинарного характера: «замечание; выговор; понижение в должности; низкая оценка служебной деятельности; временное отстранение от работы без выплаты зарплаты до 14 дней; отпуск без содержания на срок до 30 дней; понижение в должностной квалификации; сокращение должностного оклада; увольнение со службы. За некоторые виды должностных проступков предусматривается уголовное наказание» [82, с. 83].

Существует Совет по вопросам защиты «системы заслуг», куда может обратиться государственный служащий в случае несогласия с примененными к нему мерами. Более того, для каждого государственного служащего во время дисциплинарного производства может быть приглашен адвокат или представитель. Как и в обычном суде сторонам необходимо доказать свою позицию с использованием доказательств, свидетелей и необходимой документации. Решение Совета является окончательным, обоснованным и итоговым. Тем не менее, закон разрешает в случае несогласия с Советом обжаловать его вердикт в обычном судебном процессе [83, с. 115].

Как представляется все вышеперечисленные особенности привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности в зарубежных странах сводятся к необходимости рассмотрения одного из аспектов, связанных с дисциплинарными взысканиями: возможности применения материально-дисциплинарных мер. В настоящее время они отечественным законодательством не предусмотрены. Однако в зарубежных государствах активно применяют к своим государственным служащим наказания материального характера. И это не обязательно могут быть штрафные санкции. В Японии при временном отстранении от должности государственный служащий не получает заработную плату; у него могут осуществить удержание из должностного оклада до 1/3 жалования. Что

касается США, огромной востребованностью пользуются понижение в должности и временное отстранение от работы без выплаты зарплаты. Интересен перечень дисциплинарных взысканий в Бельгии, поскольку там активно используются прекращение повышения в разряде, временное увольнение сроком до 15 дней, перевод на другое место работы, понижение в разряде, временное увольнение от шести месяцев до двух лет, что, естественно, также влияет на материальное положение служащего. Примерно такие же взыскания применяются во Франции. В Германии к материально-дисциплинарным мерам наказания относится денежный штраф, уменьшение оклада, перевод на другую должность с меньшим окладом.

Как представляется, в нашем государстве, возможно, меры материального воздействия сыграли бы позитивную роль, поскольку нынешние средства морального характера в большинстве своем не отличаются особой эффективностью. Безусловно, не следует слепо перенимать зарубежный опыт, дословно копируя законодательство других стран. Российскому законодателю необходимо задаться целью усовершенствовать профессиональный уровень государственной службы и привить государственным гражданским служащим осознание важности качественного выполнения своих должностных обязанностей. Но, тем не менее, не мешает воспользоваться успешным зарубежным опытом и включить в российское законодательство частично меры, направленные на материальное воздействие.

В частности, следует рассмотреть возможность лишения государственного гражданского служащего ежемесячного денежного поощрения на определенный срок. Согласно ч. 5 ст. 50 Закона о государственной гражданской службе ежемесячное денежное поощрение относится к дополнительным выплатам. При этом в отличие от иных мер поощрительного характера не установлено, за какие заслуги и при соблюдении каких условий производится ежемесячное денежное поощрение, структурно не входящее в должностной оклад. Оно сохраняется и при

наличии у государственного гражданского служащего дисциплинарного взыскания, и при проведении в отношении него служебной проверки [84]. Это выглядит не совсем логично, поскольку любое поощрение должно осуществляться за совершение каких-либо существенных действий или за безупречную службу, но не за простое выполнение своей повседневной работы.

Как представляется, лишение ежемесячного денежного поощрения не должно стать одним из видов дисциплинарного взыскания, его необходимо применять дополнительно ко всем нарушителям служебной дисциплины. Поскольку лишение ежемесячного денежного поощрения является мерой материально-дисциплинарного характера, то не будет нарушаться принцип справедливости при назначении дисциплинарного наказания. В связи с этим целесообразно дополнить ст. 50 Закона о государственной гражданской службе ч. 6.1. следующего содержания: «При наличии дисциплинарного взыскания, предусмотренного пунктами 1-3 части 1 статьи 57 настоящего Федерального закона, начисление и выплата ежемесячного денежного поощрения гражданскому служащему не производится». По истечении одного года со дня применения взыскания или при принятии решения о его досрочном снятии выплата ежемесячного денежного поощрения возобновляется. Мы считаем, что дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих должна стать исключением из правил, поскольку они относятся к публично-правовой категории субъектов.

Необходимо учесть, что вслед за этим последует явная необходимость разработки особой системы мер поощрения для усиления позитивных аспектов дисциплинарной ответственности. Государственные гражданские служащие должны быть заинтересованы в систематической дисциплине за счет стабильного увеличения их денежного содержания и иных мер поощрения. В случае несоблюдения законодательства и халатного отношения к своим должностным обязанностям, государственные гражданские служащие должны осознавать, что таким образом они действительно

рискуют собственной зарплатой, возможными поощрениями и компенсациями. Представляется идеальным баланс, связанный с одновременным использованием мер материального и морального характера, который без сомнений даст ожидаемый результат.

Заключение

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы и предложения.

1. Особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих обусловлены их специальным правовым статусом и публично-правовым характером государственно-служебных отношений. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих отличается от других категорий лиц. Они представляют государство перед обществом, служат инструментами для выполнения необходимых публичных функций. Государственным гражданским служащим частично делегированы властные полномочия, в отличие от иных организаций и групп работников. Им доверяют определенную силу, которой возможно злоупотребить, поэтому их категории уделяется пристальное внимание со стороны гражданского общества и вышестоящего руководства.

2. Основанием дисциплинарной ответственности гражданского служащего может служить только дисциплинарный проступок. В законе это описывается как «неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей». При этом в настоящее время отсутствует единый кодифицированный акт или даже система источников, посвященных дисциплинарной ответственности.

3. Административно-юрисдикционный процесс носит правоохранный характер. Он существует, чтобы должностные лица определенных органов могли разрешать административно-правовые споры, квалифицировать поведение их участников и наказывать виновных, используя меры государственного принуждения. В административно-юрисдикционный процесс включены различные виды административного производства как нормативно урегулированного порядка совершения процессуальных действий, обеспечивающего законное и объективное рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел,

объединенных общностью предмета. Для дисциплинарной ответственности предусмотрена определенная процедура привлечения к ней – дисциплинарное производство. Дисциплинарное производство представляет собой один из видов административного производства, направленный на привлечение государственного гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок, к мерам дисциплинарной ответственности.

4. В действующем законодательстве существуют определенные проблемы осуществления дисциплинарного производства, обусловленные пробелами в его нормативном закреплении. В целях упорядочения порядка привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности, представляется необходимым в Законе о государственной гражданской службе предусмотреть определенные стадии дисциплинарного производства: возбуждение дела о дисциплинарном проступке; служебная проверка; рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения; исполнение решения – в качестве обязательных, а обжалование решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания – закрепить как факультативные.

5. Для каждого государственного служащего существует должностной регламент. Не видится никаких преград для установления в этом документе определенной дисциплинарной ответственности, которая будет грозить нарушителю в случае неисполнения своих обязанностей. Это не запрещается п. 2 ч. 2 ст. 47 ФЗ № 79. В нем ясно говорится о возможном закреплении в должностном регламенте ответственности гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей. Исключение составляет внесение новых видов дисциплинарных взысканий. В должностном регламенте запрещено переписывать правила их применения, каким-либо образом видоизменять содержание федерального законодательства, регулирующего дисциплинарную ответственность. Но законом не запрещено внесение некоторых дисциплинарных взысканий,

числящихся в ст. 57 ФЗ № 79, в случае совершения конкретных правонарушений.

6. Если предусмотреть при проведении служебной проверки в обязательном порядке наличие третьей стороны – самостоятельного участника, то это застрахует государственного гражданского служащего от злоупотреблений со стороны администрации государственной структуры. В связи с этим целесообразно изложить ч. 4 ст. 59 Закона о государственной гражданской службе в следующей редакции: «Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения, выборного профсоюзного органа данного государственного органа, а также государственного инспектора труда или представителя органов прокуратуры при проведении служебной проверки в федеральной инспекции труда».

7. Дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном должностном соответствии не должно просто автоматически сниматься по истечении 12 месяцев. Решение о целесообразности оставления служащего на должности должна принимать аттестационная комиссия. В связи с этим следует добавить в ст. 48 Закона о государственной гражданской службе дополнительное основание прохождения аттестации и включить в нее п. 5.1. следующего содержания: «Внеочередная аттестация гражданского служащего проводится по истечении одного года со дня применения дисциплинарного взыскания, предусмотренного пунктом 3 части 1 статьи 57 настоящего Федерального закона, либо после принятия в установленном порядке решения о его досрочном снятии». В этом случае, государственный гражданский служащий, не исправившийся за истекший период, по итогам аттестации будет подлежать понижению в должности, а при отказе от перевода – увольнению со службы.

8. Государственный гражданский служащий в связи с установленным распорядком служебного дня физически не может отсутствовать больше

четырёх часов подряд, и применить прогул в качестве основания его увольнения в таком случае представляется практически невозможным. Поэтому понятие прогула нуждается в изменении. В связи с этим следует избавиться в понятии прогула от слова «поряд» и изложить пп. а) п. 3) ч. 1 ст. 37 Закона о государственной гражданской службе в следующей редакции: «прогула (отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырёх часов в течение служебного дня);». При исправлении формулировки считать время отсутствия служащего станет значительно проще.

9. Для доказывания нахождения государственного гражданского служащего на служебном месте в состоянии опьянения необходимо закрепить в законодательстве возможность составления комиссией, состоящей из непосредственного руководителя служащего и двух государственных гражданских служащих, соответствующего акта с применением средств видеофиксации, который для представителя нанимателя будет являться основанием направления служащего для прохождения медицинского освидетельствования. Это позволит усилить доказательственную базу виновности государственного гражданского служащего в совершении проступка в случае его отказа от медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

10. В зарубежных странах активно применяются к государственным служащим дисциплинарные наказания материального характера, связанные как со штрафными санкциями, так и с временным отстранением от должности без выплаты заработной платы, с удержанием из должностного оклада и т.д. Представляется, что в нашей стране в качестве меры материально-дисциплинарного характера следует рассмотреть возможность лишения государственного гражданского служащего ежемесячного денежного поощрения. Поскольку любое поощрение должно осуществляться за совершение каких-либо существенных действий или за безупречную службу, то и выплату ежемесячного денежного поощрения следует производить только при условии добросовестного выполнения должностных

обязанностей. В связи с этим целесообразно дополнить ст. 50 Закона о государственной гражданской службе ч. 6.1. следующего содержания: «При наличии дисциплинарного взыскания, предусмотренного пунктами 1-3 части 1 статьи 57 настоящего Федерального закона, начисление и выплата ежемесячного денежного поощрения гражданскому служащему не производится». По истечении одного года со дня применения взыскания или при принятии решения о его досрочном снятии выплата ежемесячного денежного поощрения должна быть возобновлена.

Несомненно, институт дисциплинарной ответственности находится в постоянной динамике, развитии, что должно привести к необходимости упорядочения отношений на государственной гражданской службе.

Следует предусмотреть определенную систему гарантий с целью защитить государственного гражданского служащего, обеспечить реальную возможность обращения в суд для обжалования вынесенного против него решения.

Недаром принято считать, что случаи обращения государственных гражданских служащих в суд в целях восстановить нарушенное право, редки. Это обусловлено, прежде всего, отсутствием действенных гарантий прав государственного гражданского служащего. Кроме того, незначительное количество служащих осмеливаются пойти против собственного руководства и бороться с их решением в пределах судебного процесса, и то лишь в крайнем случае – риске увольнения. Остальные взыскания даже не обжалуются в суде, так как возможны не просто негативные последствия в виде проигрыша в процессе, но и ухудшение положения на рабочем месте, а также и гарантированно испорченные отношения с собственным руководством.

В целях повышения эффективности дисциплинарной ответственности авторы многих научных работ единогласно видят выход в издании Федерального закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Без сомнений, он мог бы послужить спасательным

кругом для всей государственной гражданской службы, вобрав в себя различные аспекты – как материального, так и процессуального характера.

Список используемых источников

1. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. – М., 1961. – 381 с.
2. Липинский, Д.А. Проблемы юридической ответственности / Д.А. Липинский; под ред. Р.Л. Хачатурова. – 2-е изд., перераб. и доп. – С.-Пб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – 409 с.
3. Лейст, О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву: теоретические проблемы / О.Э. Лейст. – М., 1981. – 240 с.
4. Гришкова, А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Гришкова. – М., 2004. – 60 с.
5. Кожевников, О.А. Юридическая ответственность в системе права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.А. Кожевников. – Саратов, 2003. – 19 с.
6. Носова, Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: монография / Ю.Б. Носова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 205 с.
7. Никифоров, А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудника ОВД: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Никифоров. – Омск, 1998. – 23 с.
8. Овсянко, Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие / Д.М. Овсянко. – М., 2002. – 287 с.
9. Ноздрачев, А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки гос. Служащих / А.Ф. Ноздрачев. – М., 1999. – 592 с.
10. Адушкин, Ю.С. Нормы о дисциплинарном производстве в системе советского права / Ю.С. Адушкин // Хозяйство. Право. Управление. Межвузовский научный сборник. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1983. – Вып. 4. – С. 122-129.

11. Муравьев, Н.В. Из прошлой деятельности. Статьи по судебным вопросам. Т. 1 / Н.В. Муравьев. – С.-Пб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1900. – 572 с.
12. Гришковец, А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс / А.А. Гришковец. – М.: Издательство «Дело и Сервис», 2003. – 464 с.
13. Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (в ред. от 09.08.1995, с изм. от 26.02.1997) (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 52. – ст. 5073.
14. Институт юридической ответственности: монография / Д.А. Липинский, В.В. Романова, О.Е. Репетева [и др.]; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д.А. Липинского. – М.: РИОР, 2017. – 230 с.
15. Демин, А.А. Государственная служба: учеб. пособие / А.А. Демин. – М., 2002. – 124 с.
16. Чиканова, Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: монография / Л.А. Чиканова. – М., 2005. – 250 с.
17. Черногор, Н.Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: теоретико-правовые проблемы / Н.Н. Черногор. – М., 2011. – 174 с.
18. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. – 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.
19. Государственная дисциплина и ответственность / Л.И. Антонова, А.А. Белкин, Н.А. Беляев, Б.В. Дрейшев, и др.; Под ред.: Л.И. Антонова, Б.И. Кожохин. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. – 152 с.
20. Сыроватская, Л.А. Ответственность за нарушение трудового законодательства / Л.А. Сыроватская. – М.: Юрид. лит., 1990. – 173 с.

21. Сергеев, А.В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Сергеев. – М., 2005. – 170 с.
22. Бахрах, Д.Н. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 2006. – № 6. – С. 43-50.
23. Сулопаров, А.В., Васильева, К.А. Проблемы соотношения различных видов ответственности гражданских служащих по административному праву / А.В. Сулопаров, К.А. Васильева // В сборнике: Енисейские политико-правовые чтения. Юридическая ответственность: национальные и международные аспекты. – Сибирский федеральный университет. Юридический институт, 2018. – С. 145-153.
24. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 12.11.2019) // СЗ РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – ст. 1.
25. Бабелюк, Е.Г. Ответственность государственных служащих Российской Федерации (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Е.Г. Бабелюк. – С.-Пб, 2005. – 205 с.
26. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации: утв. Президентом РФ 15.08.2001 № Пр-1496 [Электронный ресурс] // Официальный сайт законодательной базы Российской Федерации. – Режим доступа: URL.:<https://zakonbase.ru/content/base/59119> (дата обращения: 13.08.2019).
27. Чиканова, Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики / Л.А. Чиканова // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 61-73.
28. Манохин, В.М. Российское административное право: учебник / В.М. Манохин. – Саратов. 2003. – 495 с.
29. Стариков, Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование / Ю.Н. Стариков. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996. – 456 с.

30. Гришкoveц, А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы / А.А. Гришкoveц // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 11-24.
31. Гришкoveц, А.А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации: монография. Ч. 2. / А.А. Гришкoveц. – М., 2002. – 143 с.
32. Крусс, В.И. Конституционные критерии юридической ответственности / В.И. Крусс // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 4. – С. 15-22.
33. Духно, Н.А., Ивакин, В.И. Понятие и виды юридической ответственности / Н.А. Духно, В.И. Ивакин // Государство и право. – 2000. – № 6. – С. 12-17.
34. Малаш, Т.А. Принцип неотвратимости юридической ответственности: учеб. пособие / Т.А. Малаш. – М., 1998. – 73 с.
35. Ответственность по советскому законодательству / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. – М.: Юрид. лит., 1971. – 240 с.
36. Административное право России: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: Проспект, 2010. – 752 с.
37. Махина, С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография / С.Н. Махина. – Воронеж, 2005. – 336 с.
38. Добробаба, М.Б. Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности / М.Б. Добробаба // Очерки новейшей камералистики. – Краснодар: ГУК КК «Кубанькино». 2007. – № 1. – С. 15-18.
39. Адушкин, Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР / Ю.С. Адушкин, под ред. В.Н. Манохина. – Саратов, 1986. – 125 с.
40. Туганов, Ю.С. Некоторые проблемные аспекты процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности / Ю.С. Туганов // Право в Вооруженных силах. – 2005. – № 5. – С. 22-24.

41. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 2007. – 848 с.
42. Бахрах, Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – М., 2000. – 640 с.
43. Полетаев, Ю.Н. Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда / Ю.Н. Полетаев. – М., 2005. – 192 с.
44. Кулешов, И.В. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: общее и особенное / И.В. Кулешов // Чиновникъ. – 2005. – № 2 (36). – С. 110-115.
45. Кассационное определение Мурманского областного суда от 14.12.2011 по делу № 33-3449 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: URL.:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=C5B7A07F01D8D893CFC2116BCCC2E35D&mode=backrefs&SORTTYPE=0&BASENODE=329065&ts=3146415749157007874&base=SOSZ&n=51744&rnd=BB45DD5F63D8B076F83F33A06FB8CAD6#l2w8r0jf1o> (дата обращения: 24.06.2019).
46. Ларькина, А.П. Юридическая ответственность гражданских служащих: проблемы правового регулирования / А.П. Ларькина // Социально-политические науки. – 2019. – Т. 9. – № 5. С. 152-155.
47. Очаковский, В.А. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации / В.А. Очаковский // Научный журнал КубГАУ. – 2014. – № 99 (05). – С. 1-11.
48. Коваленко, Ю.Ю., Кораблина, О.В. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих / Ю.Ю. Коваленко, О.В. Кораблина // Уральский научный вестник. – 2019. – Т. 5. – № 1. – С. 81-83.
49. Закон Кемеровской области от 13.02.1998 № 6-03 «О государственной службе Кемеровской области» (в ред. от 19.05.2005) (утратил силу) [Электронный ресурс] // СПС Кодекс. – Режим доступа: URL.:[http:// docs.cntd.ru/document/99010052](http://docs.cntd.ru/document/99010052) (дата обращения: 20.10.2019).

50. Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы в Российской Федерации» (в ред. от 27.05.2003) (утратил силу) // СЗ РФ. – 31.07.1995. – № 31. – ст. 2990.

51. Терехова, Ю.К. Дисциплинарные взыскания. Отстранение от работы [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: URL.:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=13630#05482464554592614> (дата обращения: 06.11.2019).

52. Погодина, И.В. К вопросу о применении дисциплинарных взысканий к работникам / И.В. Погодина // Трудовое право. – 2008. – № 12. – С. 38-45.

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

54. Указ Президента РФ от 06.06.1996 № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» (в ред. от 27.06.2000) (утратил силу) // СЗ РФ. – 1996. – № 24. – ст. 2868.

55. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. – 05.12.2011. – № 49 (ч. 1). – ст. 7020.

56. Чаннов, С.Е. Особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих / С.Е. Чаннов // Трудовое право. – 2006. – № 6. – С. 62-66.

57. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-

ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

58. Иванова, С.А. Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / С.А. Иванова. – Екатеринбург, 2002. – 220 с.

59. Пресняков, М.В., Чаннов, С.Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации / М.В. Пресняков, С.Е. Чаннов // Трудовое право. – 2009. – № 9. – С. 103-110.

60. Решение Ленинского районного суда г. Перми от 06.02.2019 по делу № 2-5599/2018 [Электронный ресурс] // Официальный сайт судебных и нормативных актов РФ. – Режим доступа: URL.:https://sudact.ru/regular/doc/GrF86RpaG16g/?regulartxt=%D0%BF%D0%BF.+%D0%B0+%D0%BF.+3+%D1%87.+1+%D1%81%D1%82.+37+%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0+%E2%84%96+79%D0%A4%D0%97®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=®ular-date_from=®ulardate_to= ®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=®ularjudge=&_= 1574918339346&snippet_pos=746# snippet (дата обращения: 12.10.2019).

61. Распоряжение Председателя Тюменской областной Думы от 24.03.2017 № 121-рк «О Правилах внутреннего трудового распорядка Тюменской областной Думы» (с изменениями на 03.05.2018) [Электронный ресурс] // Сетевое издание «Вестник Тюменской областной Думы» от 27.03.2017. – Режим доступа: URL:<http://vestnik.duma72.ru> (дата обращения: 18.11.2019).

62. Аляксина, Е.В. Проблемы привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности / Е.В. Аляксина // Вестник магистратуры. – 2019. – № 6-5 (93). – С. 74-77.

63. Решение Петропавловск-Камчатского городского суда от 23.06.2015 по делу № 2-5308/15 [Электронный ресурс] // Официальный сайт судебных и нормативных актов РФ. – Режим доступа: URL.:https://sudact.ru/regular/doc/FYrN8XCo466/?regular-txt=%D0%BF%D0%BF+%22%D0%B1%22+%D0%BF.+3+%D1%87.+1+%D1%81%D1%82.+37+%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0+%E2%84%96+79-%D0%A4%D0%97®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=®ular-judge=&_=1574919433183&snippet_pos=3954#snippet (дата обращения: 12.10.2019).

64. Ильинский, И.П. Система органов власти и управления ФРГ: учебное пособие / И.П. Ильинский. – М., 1977. – 101 с.

65. Vandenabeele, W., Scheepers, S., Hondeghem, A. Public Service Motivation in an International Comparative Perspective: The UK and Germany / W. Vandenabeele, S. Scheepers, A. Hondeghem // Public Policy and Administration. – 2006. – Volume: 21. – Issue: 1. – P. 13-31.

66. Тимофеев, Н.С. Коммунальное право ФРГ / Н.С. Тимофеев. – М.: Изд-во МГУ, 1982. – 137 с.

67. Урьяс, Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ / Ю.П. Урьяс. – М.: АН СССР, Ин-т государства и права, 1988. – 191 с.

68. Ардан, Ф. Франция: государственная система / Ф. Ардан; Отв. ред.: Л.М. Энтин; Пер.: Л.С. Филиппова. – М.: Юридическая литература, 1994. – 176 с.

69. Французская республика. Конституция и законодательные акты / Сост. В.В. Маклаков, В.Л. Энтин; Под ред. и со вступ. ст. В.А. Туманова. – М.: Прогресс, 1989. – 445 с.

70. Козырин, А.Н. Административное право зарубежных стран: учебное пособие / А.Н. Козырин. – М.: Изд-во «СПАРК», 1996. – 229 с.

71. Брэбан, Г. Французское административное право / Г. Брэбан. – М.: Прогресс, 1988. – 488 с.
72. Puran, A. The Disciplinary Liability of French Civil Servants – Comparative Analysis with the Romanian Law / A. Puran // *Analele Universității Titu Maiorescu*. – 2014. – Issue №: XIII. – P. 226-236.
73. Грима, Ж. Организация административной власти во Франции / Ж. Грима. – М.: Изд-во Фр. Орг. Техн. Сотрудничества, 1993. – 132 с.
74. Hine, D. Codes of Conduct for Public Officials in Europe: Common Label, Divergent Purposes / D. Hine / *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective (Research in Public Policy Analysis and Management, Vol. 14)*. – Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 2006. – P. 43-69.
75. Ефремов, Л. Об опыте организации британской службы / Л. Ефремов // *Советская юстиция*. – 1991. – № 19. – С. 11-12.
76. Бойцова, В.В., Бойцова, Л.В. Политическая нейтральность государственных служащих в Англии / В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова // *Государство и право*. – 1992. – № 9. – С. 117-124.
77. Гудошников, Л.М. Система государственной службы в Японии / Л.М. Гудошников // *Советское государство и право*. – 1971. – № 2. – С. 130-137.
78. Hanami, T.A. Labour Law and Industrial Relations in Japan / T.A. Hanami. – Springer Science, B.V., 2013 г. – 157 p.
79. Еремин, В.Н. Политическая система современного японского общества / В.Н. Еремин. – М., 1992. – 215 с.
80. Зенков, М.Ю. Правовое обеспечение государственной и муниципальной службы / М.Ю. Зенков. – Новосибирск: СибАГС, 2003. – 130 с.
81. Никеров, Г.И. Реформы административного права и процесса / Г.И. Никеров // *США: экономика, политика, идеология*. – 1987. – № 10. – С. 109-111.

82. Мишин, А.А., Никеров, Г.И. Административное право США / А.А. Мишин, Г.И. Никеров. – М., 1977. – 199 с.

83. Reamer, F.G. Risk Management in Social Work: Preventing Professional Malpractice, Liability, and Disciplinary Action / F.G. Reamer. – New York, 2014. – P. 368.

84. Постановление Правительства РФ от 06.09.2007 № 562 «Об утверждении Правил исчисления денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих» (в ред. от 10.07.2014) // СЗ РФ. – 10.09.2007. – № 37. – ст. 4458.