

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, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Дисциплинарная ответственность государственных служащих»

Студент

Д.В. Рыгина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.э.н., доцент Е.Н. Корнеева

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



Тольятти 2021



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические аспекты дисциплинарной ответственности государственных служащих.....	9
1.1 Историческое развитие института дисциплинарной ответственности в России	9
1.2 Понятие, виды и основание дисциплинарной ответственности государственных служащих.....	19
1.3 Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения.....	34
Глава 2 Анализ правовых проблем, связанных с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности.....	47
2.1 Основные проблемы, связанные с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности	47
2.2 Предложения по совершенствованию законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих	60
Заключение	74
Список используемых источников.....	80

Введение

Актуальность темы исследования. Проблема юридической ответственности занимает одно из основных мест в современной юридической науке. Именно юридическая ответственность является наиболее существенным механизмом гарантии и обеспечения прав и свобод субъектов правоотношений. Формирование правового государства вызывает необходимость изучения проблем определения юридической ответственности, ее признаков и принципов, поскольку именно этот институт демонстрирует уровень правовой культуры общества и состояние его правосознания. Одним из видов юридической ответственности выступает дисциплинарная ответственность, которая делится на общую и специальную. К последней относится, в том числе и дисциплинарная ответственность государственных служащих.

Именно от государственных служащих зависит эффективность деятельности государственных органов, реализация ими своих функций, а в конечном итоге, состояние дел в государстве, уровень соблюдения прав и свобод человека и гражданина, качество жизни людей в целом. С государственной службой связана одна из основных проблем российского правопорядка – проблема борьбы с коррупцией. Совершение коррупционных и иных правонарушений государственными служащими подрывают доверие граждан к государственным органам, наносят ущерб их авторитету. Дисциплинарная ответственность в свою очередь, выступает рычагом, благодаря которому государственные служащие придерживаются правил трудового распорядка, дисциплины и иных требований, которые прописаны в законодательстве. При этом важно также не допускать нарушения прав и самих государственных служащих – исключить случаи их незаконного привлечения к административной и дисциплинарной ответственности, связанные с недостатками действующего законодательства.

Таким образом, актуальность настоящего исследования обоснована особой ролью института дисциплинарной ответственности государственных служащих – его функционирование способно оказать влияние на уровень соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, уровень доверия граждан к органам государственной власти и т.д.

Объект исследования – общественные отношения в сфере дисциплинарной ответственности.

Предмет исследования – совокупность правовых норм, регулирующих институт дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Цель настоящего исследования состоит в обобщении теоретических и практических аспектов дисциплинарной ответственности государственных служащих, выявлении проблем правового регулирования этого института, формулировании предложений по их решению.

Для достижения указанной цели представляется необходимым решить следующие **задачи**:

- обобщить исторические этапы развития института дисциплинарной ответственности в России;
- определить понятие, виды и основания дисциплинарной ответственности;
- охарактеризовать особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения;
- выявить основные проблемы, связанные с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности;
- сформулировать предложения по совершенствованию законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Нормативную основу исследования составили Трудовой кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О государственной

гражданской службе», иные законодательные, подзаконные и ведомственные нормативно-правовые акты.

Теоретическая основы исследования представлена трудами Е. В. Климкиной, Ю.Б. Носовой, Н.Ю. Агафоновой, О.Н. Княгининой, М.Б. Добробабой, А.Л. Юсупова, М.Ф. Яхиной, В.С. Бялта, А.М. Колоскова и других.

Эмпирическая база исследования представлена актуальными материалами судебной практики судов общей юрисдикции.

Методы исследования. Методологическую основу исследования составили системный метод, общенаучные методы анализа, синтеза, аналогии, абстрагирования и конкретизации, сравнительно-правовой метод, формально-логический метод, метод моделирования, метод толкования права и некоторые другие.

Опытно-экспериментальной базой исследования являлся ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет».

Научная новизна исследования состоит в определении направлений совершенствования законодательства в рамках института дисциплинарной ответственности государственных служащих в Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования состоит в возможности использования его результатов при преподавании дисциплин в высших учебных заведениях, проведении дальнейших научных исследований, а также при совершенствовании законодательства.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечивались четким определением предметной области и задач исследования, теоретическим анализом проблемы, использованием официальных источников для получения эмпирических данных.

Личное участие автора в организации и проведении исследования состоит в непосредственном участии во всех этапах диссертационного

исследования, в планировании научной работы, углубленном анализе научной литературы, их систематизации, написании и оформлении работы.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего исследования. Были подготовлены и опубликованы научные статьи:

Рыгина Д.В. К вопросу об историческом развитии института дисциплинарной ответственности в России // Молодой ученый Международный научный журнал. 2021. №4 (346). С. 451-454.

Структура работы состоит из введения, двух глав, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

Во введении обоснована актуальность темы исследования, определены цель, задачи, методология исследования.

В первой главе «Теоретические аспекты дисциплинарной ответственности государственных служащих» обобщены исторические этапы развития института дисциплинарной ответственности в России, определено понятие, виды и основания дисциплинарной ответственности, охарактеризованы особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения.

Во второй главе «Анализ правовых проблем, связанных с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности» выявлены основные проблемы, связанные с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности, сформулированы предложения по совершенствованию законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих.

В заключении обозначены основные выводы и предложения, сформулированные по итогам проведенного исследования.

Положения, выносимые на защиту:

1. Предложено ч. 2 ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации изложить в следующей редакции: «Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине (часть пятая статьи 189

настоящего Кодекса) для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также другие основания применения и виды дисциплинарных взысканий». Реализация этого предложения устранил коллизию, при которой понятие «дисциплинарный поступок», закрепленное в Трудовом кодексе Российской Федерации оказалось уже, содержащегося в специальных законах о различных видах государственной службы.

2. Предложено ст. ст. 59.1, 59.3 Федерального закона №79-ФЗ перед словом «взыскание» во всех падежах дополнить словом «дисциплинарное» в соответствующих падежах. Кроме того, ст. 59.3 Федерального закона №79-ФЗ необходимо дополнить ч. 1-1 следующего содержания: «При применении взысканий за коррупционные правонарушения следует руководствоваться общим порядок применения дисциплинарного взыскания (ст. 58 настоящего Закона) с учетом особенностей, установленных настоящей статьей». Реализация этих предложений исключит дискуссии относительно необходимости применять общие правила наложения дисциплинарных взысканий при их наложении за коррупционные проступки.
3. Предложено на законодательном уровне сформировать четкое представление о малозначительном коррупционном проступке. На наш взгляд к числу таковых необходимо отнести нарушения, которые приводят лишь к формальному несоблюдению требования антикоррупционного законодательства, не имеют под собой вины и не влекут общественно опасных последствий.
4. Предложено установить запрет на поступление на государственную службу лиц, внесенных реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Это будет способствовать предупреждению совершения ими новых коррупционных правонарушений, соответствовать

зарубежному опыту противодействия коррупции и решит проблему неопределенности правовых последствий, наступающих в связи с внесением данных о государственном служащем, совершившем коррупционный проступок в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

5. Предложено для снятия предупреждения о неполном должностном соответствии проводить внеочередную процедуру аттестации. Для реализации этого предложения необходимо ст. 58 Федерального закона №79-ФЗ дополнить п. 10 следующего содержания: «для снятия дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии по истечении одного года со дня его применения проводится внеочередная аттестация гражданского служащего». Кроме того, ст. 48 Федерального закона №79-ФЗ должна быть дополнена п. 6.1. следующего содержания: «Внеочередная аттестация гражданского служащего проводится для снятия с государственного служащего дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии».

Список используемой литературы и используемых источников включает 71 наименование.

Глава 1 Теоретические аспекты дисциплинарной ответственности государственных служащих

1.1 Историческое развитие института дисциплинарной ответственности в России

На протяжении длительного исторического периода, как в России, так и в зарубежных странах, не было потребности в институте дисциплинарной ответственности работника. Это было связано с тем, что дисциплина труда в докапиталистическом обществе поддерживалась преимущественно внеэкономическими методами (авторитетом организатора труда, патриархальными отношениями, прямым насилием и др.). Кроме того, и основания ответственности работника были предельно ясными и исходило из обязанности каждого работника беспрекословно подчиняться власти хозяина-работодателя. С течением времени такие широкие полномочия работодателя ограничивались общими запретами государственно-правового характера на применение телесных наказаний, на рабский труд, на ограничение личных и политических свобод и т.д. Только со второй половины XIX века в Западной Европе начинается распространяться практика принятия внутри организации правил внутреннего распорядка. Этот документ устанавливал правила, которые в определенной мере уравнивали положения сторон трудового договора, в том числе и в вопросах дисциплинарной ответственности. К содержанию правил внутреннего распорядка предъявлялись требования законности и справедливости. «Они должны были оглашаться путем вывешивания в мастерских и до отмены сохраняли обязательность, как для работников, так и для работодателей» [58].

Прежде чем перейти к вопросу об историческом развитии института дисциплинарной ответственности государственных служащих, обратим

внимание на то, что первое упоминание на законодательном уровне о «людях, состоящих на службе» датируется XV веком. В Уложении о службе 1556 года регламентировался порядок прохождения службы дворянами, которые владели земельными поместьями. «Сущность их «службы» состояла в выполнении поручений князя или царя. Среди «служилых людей» выделяли несколько групп в зависимости от их приближенности к монарху. В первую, наиболее близкую к царю, входили думные чины (путные дворяне, думные дьяки, думные дворяне и др.). Вторую группу «людей, состоящих на службе» составляли постельники, стольники, конюшенные и т.д. И, наконец, наиболее отдаленными от монарха были лица, занимающие уездные чины (городовые дворяне, дети боярские и т.д.). Последняя группа образовывала командный состав феодального дворянского ополчения (войска). Категория «служилые люди» вышла из оборота при Петре I» [58].

«Необходимость установления ответственности за совершение служебных правонарушений была осознана достаточно давно – еще в начале XVIII века были изданы Указы «О воспрещении взяток и посулов и наказание за оное» и «О разных государственных сборах, о наказаниях хищников за взятки лишением имения и живота». Первая систематизация служебных правонарушений была осуществлена в Генеральном регламенте 1720 года» [6]. В этом «документе был изложен перечень правонарушений, за которые чиновники привлекались к ответственности. Среди таких правонарушений были следующие: кража служебных документов, включение в доклад ложных сведений о состоянии дел, внесение в интересах тех или иных лиц «исправлений» в официальные протоколы, несанкционированное распространение информации о принятых административными органами решениях» [58]. В этот период в соответствии с законом от 24 января 1722 года «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины» [58] также было осуществлено первое формально-юридическое разделение государственной

службы на три вида: военная, гражданская и придворная. Последний факт дает основание многим исследователям считать, что именно с появления «Табеля о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины» начинается свое развитие гражданская государственная служба, как отдельный вид государственной службы. Также со времен Петра I берет начало и распространенный в настоящее время термин «чиновник». В соответствии с «Табелем о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины» так стал именоваться обладающий чином служащий государственного ведомства («служащий царя и жалованный чином»).

«Следующим важным историческим шагом в развитии дисциплинарной ответственности государственных служащих было принятие Екатериной II «Устава Благочиния» от 8 апреля 1782 года» [64]. «Этот документ определял состав правонарушений, связанных с государственной службой: злоупотребление должностью, потеря должности, невыполнение обязанностей. Заметим, что, хотя признаки этих составов больше соответствовали дисциплинарному проступку, чем служебному преступлению, в исследуемый период эти правонарушения квалифицировались в качестве преступлений – за их совершение предусматривалось назначение уголовного наказания. Еще одной особенностью указанного Устава, был перечень требований, которые предъявлялись к государственным служащим: безупречность поведения, здравый ум в деле, добрая воля к службе» [64].

«Итак, уже в XVIII веке обязанности государственных служащих, требования к ним, а также виды взысканий за их невыполнение регламентировались многочисленными правовыми актами» [64].

«В начале XIX века руководством российского государства регулярно, путем издания соответствующих нормативных правовых актов (например, Указа «Об исполнении указов Сената Присутственными местами и лицами в

узаконенный срок» 1815 года), предпринимались попытки улучшить служебную дисциплину, повысить эффективность деятельности государственного аппарата. В указанный период также появляется понятие повторности при совершении дисциплинарного проступка – в Указе от 4 декабря 1831 года содержалось правило, согласно которому наложение на государственного служащего в течение одного года более чем трех строгих или шести простых выговоров влекло необходимость судебного разбирательства» [2, с. 126].

В 1832 г. начал действовать Устав о службе по определению от Правительства, который вошел в «Свод уставов о службе гражданской» [53], «устанавливающий требования к нравственным и деловым качествам гражданского служащего, определяющий его права, обязанности и ответственность. Положения об ответственности за проступки чиновников были разбросаны по всему Своду законов Российской империи, отсутствовало четкое разграничение между уголовной и дисциплинарной ответственностью, поэтому основным нормативно-правовым актом, который регулировал отношения в этой сфере, стало Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» [63, с.133].

В «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» [62] «были упорядочены наказания, применяемые к государственным служащим – (1) замечание; (2) строгое замечание; (3) выговор, более или менее строгий, без внесения в послужной список; (4) выговор, более или менее строгий, с внесением оного в послужной список; (5) перемещение с высшей должности на низшую; (6) вычет из жалования; (7) вычет из времени службы; (8) отрешение от должности; (9) удаление от должности. Как видим, за служебные проступки и должностные преступления в Уложении устанавливались типично дисциплинарные взыскания, однако названный документ еще не проводил четкого разграничения преступлений и

служебных проступков. Последние рассматривались скорее, как отдельный, исключительный случай уголовной ответственности» [2, с. 126].

Следовательно, дисциплинарная ответственность в этот период не получила своего четкого определения и отграничения от уголовной и других видов ответственности, поскольку существующее законодательство не устанавливало четкого различия между понятиями дисциплинарного или служебного проступка, не закрепляло составов дисциплинарных проступков и перечня взысканий, которые налагаются исключительно за подобные проступки, а не за должностные преступления.

В конце XIX века был подготовлен первый в своем роде проект дисциплинарного устава для гражданских чиновников, получивший название «Устав о служебных провинностях».

«Следующим периодом в развитии дисциплинарной ответственности государственных служащих является советский период, начало которого связано с Октябрьской революцией 1917 года: он характеризовался развитием системы органов государственной власти, возникших после падения монархии. Этот период условно можно разделить на довоенный, военный и послевоенный, каждый из которых имел определенные особенности» [2].

В 1919 году с целью борьбы со служебной халатностью, проступками и незаконными действиями лиц, занимающих ответственные должности в государственных органах, были созданы дисциплинарные суды. «Они имели право налагать следующие дисциплинарные взыскания: (1) замечание, (2) выговор, (3) понижение в должности, (4) домашний арест и другие. Кроме дисциплинарных судов, действовали местные дисциплинарные товарищеские суды, компетенция которых распространялась на всех рабочих и служащих. Четкая компетенция таких судов была установлена только в 1921 году, когда Декретом СНК РСФСР был установлен конкретный перечень проступков, подлежащих ведению дисциплинарных товарищеских судов (например,

опоздание на работу, отлучка с места работы, прогул без уважительных причин, грубое и невнимательное отношение к посетителям и др.)» [30].

«В Декрете ВЦИК «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов исполнительных комитетов и служащих в советских учреждениях» от 26.04.1920 года были закреплены следующие виды дисциплинарных взысканий: выговор; выговор с опубликованием в печати; арест до двух недель; перемещение на низшую должность» [30]. «Согласно названному документу дисциплинарные взыскания выносились учреждением, в котором служило лицо, подвергнутое такому взысканию. Должные проступки на данном этапе уже четко отграничивались от уголовных преступлений» [30]. Уголовный кодекс РСФСР 1922 года закреплял ответственность за различного рода правонарушения, связанные с прохождением государственной службы. Ряд таких правонарушений уже через год из разряда уголовных преступлений перешли в число дисциплинарных проступков – это совершенные без отягчающих обстоятельств злоупотребление властью, превышение власти, бездействие власти и халатное отношение к службе. Это свидетельствует о том, что на данном этапе законодатель находится еще в поиске оптимального подхода к ответственности государственных служащих.

«Вопросы о привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности в начале XX века регулировались многими высшими и центральными органами государственной власти. Большая часть соответствующих норм была систематизирована в 1929 году в Постановлении исполнительного комитета Совета народных комиссаров СССР «Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик», которое действовало до распада СССР» [34]. Еще одним важным источником регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих стало трудовое законодательство.

Значительные изменения в трудовом законодательстве произошли в военный период. Указом Президиума Верховного Совета СССР «О режиме рабочего времени рабочих и служащих на период войны» от 26 июня 1941 года директорам предприятий разрешалось устанавливать обязательные сверхурочные работы продолжительностью до 3-х часов в день. В соответствии с Указами Президиума Верховного Совета СССР от 9 апреля 1942 года и от 9 января 1943 года отменялись очередные и дополнительные отпуска, которые были заменены денежной компенсацией, но ее выплата была временно приостановлена. «Отпуск предоставлялся только подросткам до 16 лет. Вместе со средствами поощрения добросовестных работников увеличивалось применение принудительных мер к нарушителям трудовой и служебной дисциплины. За отдельные нарушения дисциплины, кроме дисциплинарной, применялась также уголовная ответственность. Положения военного времени были отменены во второй половине XX века и дальнейшие значительные преобразования института дисциплинарной ответственности государственных служащих касаются уже новейшей истории России» [30].

В целом период с 30-х до 50-х годов XX века характеризуется процессом дифференциации законодательства о дисциплинарной ответственности. К концу этого периода в законодательстве формируется целый блок норм, регулирующих дисциплинарную ответственность отдельных категорий работников, в частности государственных служащих. На следующем этапе исторического развития (50-90е годы XX века) эти положения детализируются и появляются группы норм, которые отдельно регламентируют ответственности государственных гражданских служащих, судей, прокуроров, следователей и т.д.

«Итак, советский период характеризуется становлением правового регулирования дисциплинарной ответственности, нормы которого в одинаковой мере распространялись на все категории работников, без выделения категорий, рода занятия, направления трудовой деятельности

работников. К началу Великой Отечественной войны государственная служба перестала существовать как юридически и организационно обособленный вид деятельности. Вследствие этого дисциплинарная ответственность служащих почти не отличалась от ответственности рабочих. Только к середине XX века начинается подобная дифференциация, которая с течением времени все более детализируется. Сначала появляется отдельный институт дисциплинарной ответственности государственных служащих, позже особое правовое регулирование получает дисциплинарная ответственность отдельных категорий таких служащих – судей, прокуроров и т.д. Так, например, к настоящему времени нормы о дисциплинарной ответственности судей полностью вышли из системы трудового законодательства и нашли полное закрепление их в законодательстве о судоустройстве» [30].

На современном этапе в Российской Федерации дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих регулируется Федеральным законом от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №79-ФЗ). Понятие государственной гражданской службы закреплено в ч. 1 ст. 3 Федерального закона №79-ФЗ. Из данного определения следует несколько основных признаков, характеризующих понятие «государственная гражданская служба»:

- выступает видом государственной службы, наряду с военной государственной службой и государственной службой иных видов. При этом дисциплинарная ответственность военнослужащих также является специальной и регулируется Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации [35]. Государственная гражданская служба имеет уровневый характер – она разделена на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ;

- представляет собой профессиональную деятельность. Этот признак означает, что государственная гражданская служба требует наличия определенных профессиональных знаний, умений и навыков, что в свою очередь предполагает установление соответствующих квалификационных требований к гражданским служащим;
- служебный характер деятельности. Эта характеристика гражданской службы раскрывается через несколько аспектов. Во-первых, специфика служебной деятельности состоит в том, что она не предполагает производства материальных ценностей – объектом воздействия лица, осуществляющего данный вид деятельности, выступает сознание и поведение людей. Во-вторых, служебная деятельность нередко связана с работой с информацией, и не всегда предусматривает непосредственный контакт с гражданами. В-третьих, в случаях, когда лица, осуществляющее служебную деятельность, непосредственно работает с гражданами, процесс его труда регулируется в числе прочего и нормами социальных взаимоотношений;
- доступ к гражданской службе имеют исключительно граждане Российской Федерации.

Гражданская служба проходится на государственных должностях, к числу которых относят в частности должности судей, прокурор, сотрудников органов внутренних дел и т.д. При этом особенности дисциплинарной ответственности названных категорий работников определенными специальными нормативными правовыми актами – Законом РФ от 26.06.1992 №3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [33], Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации и другими.

Что касается практики зарубежных государств, то подходы к нормативному регулированию привлечения к дисциплинарной

ответственности государственных служащих, различны. Так, например, в Великобритании при отсутствии единого законодательного акта о государственной службе, правила поведения государственных служащих регулируют специальные этические кодексы, в Германии дисциплинарная ответственность чиновников регулируется особым актом, а, например, в Австрии соответствующие нормы расположены в одном из разделов закона, определяющего правовые основы государственной службы.

Таким образом, в результате проведенного анализа обобщены такие исторические периоды развития законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих:

- начало XVIII века - XVIII век – нормы дисциплинарной ответственности государственных служащих только появляются в законодательстве, они не систематизированы и достаточно динамичны, дисциплинарная ответственность не отделена от уголовной;
- XIX век – 1917 год – предпринимаются активные попытки улучшить служебную дисциплину, повысить эффективность деятельности государственного аппарата, систематизируются дисциплинарные взыскания, применяемые к государственным случаям, дисциплинарная ответственность начинает отделяться от уголовно-правовой;
- советский период, характеризующийся становлением правового института дисциплинарной ответственности, нормы которого в одинаковой мере распространялись на все категории работников, без выделения категорий, рода занятия, направления трудовой деятельности работников.

1.2 Понятие, виды и основание дисциплинарной ответственности государственных служащих

Категория «ответственность» достаточно многообразна, она охватывает все сферы человеческой жизни и представляет собой объективно необходимое явление, которое способствует упорядочиванию общественных отношений. В зависимости от того в какой сфере возникает ответственность она классифицируется на социальную, нравственную, политическую, юридическую и другие.

Ответственность рассматривается исследователями как одно из традиционных правовых средств, направленных на повышение эффективности управления государственной службой [5, с. 14]. Одним из видов юридической ответственности, которая используется для достижения указанной цели, является дисциплинарная ответственность. Нормативное определение этого понятия отсутствует, в связи с чем основные попытки его формулирования предпринимаются в научной литературе. При этом за основу, как правило, принимается понятие «юридическая ответственность». В науке сформировалось три основных подхода к содержанию этого термина: позитивный, негативный и двухаспектный. Сторонники позитивного (перспективного) подхода полагают, что ответственность субъекта «возникает у человека уже тогда, когда он приступает к исполнению своих обязанностей, а не только тогда, когда он их не выполняет или действует вопреки» [25, с. 53].

«В соответствии с ретроспективным подходом юридическая ответственность рассматривается, как ответственность за деяние, имевшее место в прошлом и заключается, с одной стороны, в претерпевании лицом неблагоприятных последствий своего поведения, а с другой – в установлении этому лицу определенных лишений и ограничений, адекватной негативной реакции общества на его поступок. Однако точное определение юридической

ответственности в негативном аспекте до сих пор вызывает дискуссию в науке: одни авторы под юридической ответственностью понимают обязанность отвечать (или дать отчёт) за свои противоправные действия; другие – обязанность претерпевать определённые лишения, отрицательные последствия за противоправный поступок; третьи рассматривают её как обязанность, возникающую не из факта правонарушения, а в связи с принятием правоприменительного акта. То есть ответственность определяется через категорию «обязанность»» [43, с. 154].

Двухаспектное понимание юридической ответственности объединяет позитивный и негативный подход к пониманию юридической ответственности. Так, Р. Л. Хачатуров и Д. А. Липинский полагают, что «к юридической ответственности, как и любому другому феномену социальной действительности, применим основополагающий принцип диалектики, в силу которого все явления социальной жизни следует рассматривать в их противоречивом единстве и борьбе. Именно такие «противоречие и борьба» характеризуют юридическую ответственность – существование правонарушения возможно лишь тогда, когда существует правомерное поведение, а государственного принуждения – только в условиях существования добровольной формы реализации юридической ответственности» [65, с. 35].

Мы не рискнем высказать свою позицию по данному вопросу, потому что аргументы сторонников каждого из перечисленных трех подходов и их авторитет в научной среде достаточно серьезны. Согласимся лишь с тем, что для целей правоприменения наибольшую ценность представляет именно ретроспективный аспект юридической ответственности.

Таким образом, дисциплинарная ответственность состоит в обязанности лица претерпевать определённые лишения, отрицательные последствия за противоправный поступок. Таким противоправным поступком в рамках дисциплинарной ответственности является

дисциплинарный проступок, который в правовой доктрине рассматривается как фактическое основание дисциплинарной ответственности. Для того чтобы какое-либо деяние было признано дисциплинарным проступком, оно должно быть запрещено нормами материального права. В данном случае речь идет о нормативном основании дисциплинарной ответственности. «Под нормативным основанием юридической ответственности понимается наличие соответствующих материальных правовых норм, запрещающих определённые действия или бездействие и устанавливающих юридические последствия в виде санкций для правонарушителя в случае совершения подобного противоправного деяния» [18, с. 31]. Нормативным основанием дисциплинарной ответственности государственного служащего является Трудовой кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [28], иные нормативные правовые акты в сфере труда. В данном контексте отметим, что в ряде зарубежных государств основы дисциплинарной ответственности государственных служащих заложены еще в конституционных нормах. Так, например, в Основном законе Федеративной Республике Германия закреплён принцип служебной преданности государственных служащих (ст. 33) [68], на котором и основано последующее регулирование института дисциплинарной ответственности государственных служащих. В российском законодательстве подобная норма отсутствует.

Под «дисциплинарным проступком понимается виновное противоправное деяние, которое заключается в невыполнении или нарушении трудовых (служебных) обязанностей работником» [15, с. 572]. Соответствующее понятие на законодательном уровне зафиксировано в ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации [61] (далее – ТК РФ). При этом ни в законодательстве, ни в правовой науке до настоящего времени не сформулировано четкого представления о содержании категории «трудовые

(служебные) обязанности». Д. В. Черняева и Т. А. Дарбинян справедливо отмечают, что если подходить к пониманию этого термина с позиции широкого подхода, то перечень трудовых обязанностей представляется весьма обширным и включает абсолютно различные по своему характеру обязанности. В этот перечень включаются как обязанности, непосредственно связанные с трудовыми действиями работника (например, обязанность выполнять нормы труда (ч. 2 ст. 21 ТК РФ)), так и обязанности совершенного иного рода (например, обязанность проходить медицинский осмотр (ст. 214 ТК РФ)) [66, с. 142]. Действительно, анализ актуальной судебной практики показывает, что работники могут привлекаться и к дисциплинарной ответственности за нарушение таких обязанностей, которые непосредственно не связаны с трудовыми действиями. Так, Девятый кассационный суд общей юрисдикции в Определении от 24.09.2020 № 88-6775/2020 признал законным наложение дисциплинарного взыскания в виде выговора за отказ работника от прохождения внеочередного психиатрического освидетельствования, на которое он был направлен распоряжением работодателя, оформленным приказом. Также соответствующим законодательству было признано решение работодателя, уволить этого работника на основании п. 5 ч. 1 ст. 81 ТК РФ в связи с повторным отказом от прохождения внеочередного психиатрического освидетельствования [39].

Несмотря на то, что дисциплинарная ответственность может быть не связана с непосредственной реализацией лицом своих трудовых обязанностей, основным признаком дисциплинарной ответственности является обусловленность ее наступления трудовыми отношениями. Это означает, что для наступления дисциплинарной ответственности, между работником и нанимателем должна существовать особая юридическая связь, основанная на заключенном между ними трудовом договоре [4, с. 172]. Таким образом, поскольку «в трудовых правоотношениях дисциплинарную власть над работником имеет работодатель, то работник несет

дисциплинарную ответственность именно перед работодателем, а не перед государством (государственным органом), как это происходит при административной и уголовной ответственности. Эта особенность обуславливает смешанный частно-публичный характер дисциплинарной ответственности. Частноправовой аспект ответственности проявляется во взаимоотношениях сторон трудового правоотношения и вытекает из трудового договора с их участием (в этом смысле ответственность сторон по отношению друг к другу является договорной, поскольку возникает в рамках трудового правоотношения, а не только из одного факта причинения вреда или совершения проступка). Публично-правовой аспект можно усмотреть за пределами индивидуальных трудовых отношений, когда ответственности подвергаются совокупный работник (профессиональный союз) и совокупный работодатель (объединение работодателей) как субъекты соответствующих коллективных отношений за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей, вытекающих из реализации принципа социального партнерства. Кроме того, публичный интерес привлечения к дисциплинарной ответственности связан с тем, что применение соответствующих мер может предотвратить совершение лицом более тяжких административных правонарушений и уголовных преступлений» [60, с. 28].

Следует отметить, что закрепленное в ст. 192 ТК РФ определение дисциплинарного проступка справедливо исключительно в отношении общей дисциплинарной ответственности. Этот вид дисциплинарной ответственности «распространяется на подавляющее большинство работающих, включая сезонных и временных работников, к регулированию труда которых не применяются положения уставов и положений о дисциплине и других специальных положений. Даже в тех отраслях народного хозяйства, где действуют уставы или положения о дисциплине, значительная часть работников несет общую дисциплинарную ответственность» [30].

«Другим видом дисциплинарной ответственности является специальная дисциплинарная ответственность, которая предусмотрена только для конкретно определенных категорий работников на основании уставов и положений о дисциплине и специальных нормативных актов. Она характеризуется специальным субъектом дисциплинарного проступка, особым характером дисциплинарного проступка, специальными видами дисциплинарных взысканий, особым порядком наложения и обжалования дисциплинарного взыскания» [30]. Этот вид ответственность применяется и в отношении государственных гражданских служащих.

«Специальным субъектом дисциплинарной ответственности является работник, который привлекается к этому виду юридической ответственности на основании специальных нормативно-правовых актов – уставов, положений, законов» [30].

Специальная дисциплинарная ответственность отличается от общей по следующим признакам:

- круг лиц, подпадающих под ее действие;
- урегулированность специальными нормативно-правовыми актами;
- более широкое содержание дисциплинарного проступка. Так, для определенных категорий работников требования морального содержания включены в их трудовые обязанности. Это касается судей, прокуроров, государственных служащих, работников, выполняющих воспитательные функции. Несоблюдение таких норм, аморальное поведение не только во время работы, но и в быту является основанием для привлечения такого работника к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения с должности;
- расширенный перечень мер дисциплинарного взыскания, налагаемых на субъектов такой ответственности;

- круг лиц и органов, наделенных правом применять взыскания. На работников, которые несут дисциплинарную ответственность по уставам, положениям и другим актам законодательства о дисциплине, дисциплинарные взыскания могут налагаться не только органом, ведающим приемом на работу, а также и высшими органами;
- процедуре применения и обжалования взысканий.

Применительно к государственным служащим в ч. 1 ст. 51 Федерального закона №79-ФЗ закреплено несколько иное определение дисциплинарного проступка. «Им признается действие или бездействие, связанное с неисполнением или ненадлежащим исполнением должностных обязанностей. В законодательных актах, регулирующих прохождение конкретного вида государственной службы, также закрепляются различные дефиниции дисциплинарного проступка» [31]. Так, например, согласно ч. 1 ст. 12.1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», дисциплинарным проступком признается «совершение виновного действия (за виновное бездействие) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебное время, в результате которого были нарушены положения настоящего Закона и (или) кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи, в том числе вследствие грубого нарушения прав участников процесса, на судью, за исключением судьи Конституционного Суда Российской Федерации», в ч. 1 ст. 41.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» – «неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника» [31] и т.д.

Таким образом, следует констатировать, что к настоящему времени в российском законодательстве не сформировалось единого подхода к

формулировке дефиниции дисциплинарного проступка государственного служащего. Кроме того, у исследователей вызывает справедливую критику тот факт, что понятие дисциплинарного проступка государственных служащих шире, чем закрепленное в ст. 192 ТК РФ и применяемое в отношении иных категорий работников. Так, как следует из приведенной выше нормы ч. 1 ст. 41.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорский работник может быть привлечен к дисциплинарной ответственности не только за неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей, но и за совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника. В связи с этим существует необходимость предусмотреть в ТК РФ «что иные федеральные законы могут устанавливать дополнительные основания привлечения к дисциплинарной ответственности». Расширительное понятие дисциплинарного проступка, которое предполагает, что основанием дисциплинарной ответственности может быть и нарушение правил этики государственного служащего, известно законодательству зарубежных государств – например, Японии, США, Канады.

Применительно к общей дисциплинарной ответственности уже было отмечено, что к такого рода ответственности могут привлекаться лица, нарушившие обязанности, непосредственно связанные с трудовыми действиями работника или обязанности, которые не связаны с трудовыми действиями. Справедливо это и в отношении специальной дисциплинарной ответственности и не только в Российской Федерации. Так, например, во Франции работник может быть привлечен к дисциплинарной ответственности даже в случае, если его поведение вне работы (то есть не при исполнении трудовых функций) наносит вред интересам его работодателю [71]. В Германии к дисциплинарной ответственности могут быть привлечены даже федеральные государственные служащие, которые находятся на пенсии, то есть вообще не осуществляют трудовых действий.

Основания для наложения дисциплинарного взыскания в таком случае четко определены в законодательстве. В ряде иных стран дисциплинарная ответственность государственных служащих во всех случаях наступает только за те дисциплинарные проступки, которые четко зафиксированы в нормативно-правовых актах. Так, например, в Бельгии предусмотрено принятие локальных документов, точно определяющих основания привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности. Такие акты должны быть основаны на правилах поведения публичных служащих, закрепленных в Кодексе этики [69]. В Российской Федерации на законодательном уровне четко закреплены составы только наиболее серьезных дисциплинарных проступков (в основном те, которые влекут наложение дисциплинарного взыскания в виде увольнения) государственных служащих. Такой же подход предусмотрен законодательством Испании.

В науке предпринимаются попытки обобщить основные признаки понятия «дисциплинарный проступок государственного служащего» и сформулировать на их основе обобщенное определение:

- совершается в форме действия или бездействия. Действие предполагает активное поведение, бездействие – пассивное, то есть состоит в не совершении тех действий, которые государственный служащий обязан был совершить;
- носит противоправный характер. Противоправность в данном случае находит проявление в невыполнении работником (в частности государственным служащим) обязанностей, возложенных на него трудовым законодательством. При этом важно понимать, что к дисциплинарной ответственности не могут быть привлечены государственные служащие, которые не выполнили трудовую функцию, не входящую в их должностные обязанности – такого подхода придерживается судебная практика;

- влечет за собой вредные последствия для предприятия, учреждения коллектива, общества;
- существует причинная связь между деянием и вредными последствиями;
- характеризуется виновностью государственного служащего, его совершившего. Анализ судебной практики показывает – российский правопорядок исходит из того, что нельзя применять дисциплинарное взыскание, если в действиях работника отсутствует вина. При этом вина государственного служащего чаще всего выражается в форме прямого или косвенного умысла, однако не исключается и небрежное или самонадеянное поведение чиновника, которое повлекло за собой наступление неблагоприятных последствий;
- влечет применение мер дисциплинарно-правового принуждения, а в случаях, прямо определенных законом, иных видов юридической ответственности (например, административной, материальной) [56, с. 87].

Кроме того, в научной литературе на основании анализа нормативно закрепленных дефиниций «дисциплинарный проступок» выделяют несколько видов дисциплинарных проступков в зависимости от характера противоправных деяний:

- «неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим возложенных на него должностных обязанностей (к примеру, нарушение условий служебного контракта, положений должностного регламента, приказов представителя нанимателя);
- неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим относящихся к государственной гражданской службе в целом – обязанностей, ограничений и запретов, предусмотренных законодательством (например, использование в целях, не связанных

с исполнением должностных обязанностей, средств материально-технического и иного обеспечения, другого государственного имущества, а также передача их другим лицам);

- дисциплинарные проступки, имеющие коррупционный характер (например, непринятие гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является; непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений» [54, с. 78].

Схожий перечень дисциплинарных проступков сформирован и в зарубежных правовых системах. Так, например, наиболее распространенными дисциплинарными нарушениями являются нарушение приказа, халатность, отсутствие на рабочем месте без уважительных причин, систематические опоздания.

Из изложенного следует, что под дисциплинарным проступком государственного служащего следует понимать противоправное виновное действие или бездействие государственного служащего (неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на государственного служащего должностных обязанностей, обязанностей, несоблюдение ограничений и запретов, предусмотренных законодательством, установленных в отношении государственных служащих, совершение коррупционного правонарушения), повлекшее вредные последствия и являющееся основанием для применения мер дисциплинарно-правового принуждения.

Что касается неблагоприятных последствий, которые следуют за совершением дисциплинарного проступка, то они состоят в наложении

дисциплинарных взысканий. Таким образом, дисциплинарные взыскания рассматриваются как мера юридической ответственности государственных служащих, санкции за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей [20, с. 795]. Следовательно, дисциплинарные взыскания выступают мерой поддержания подчинения и порядка в трудовых (служебных) отношениях и обеспечения исполнения трудовых (служебных) обязанностей [19, с. 148]. В рамках общей «дисциплинарной ответственности предусмотрена возможность применения трех дисциплинарных взысканий – (1) замечание, (2) выговор, (3) увольнение по соответствующим основаниям (ч. 1 ст. 192 ТК РФ)» [19]. Иначе вопрос о дисциплинарных взысканиях решается в пределах института специальной дисциплинарной ответственности. Так, перечень дисциплинарных взысканий, которые могут применяться к государственным гражданским служащим, закреплен в ст. 57 Федерального закона №79-ФЗ. Он представляется более широким, в сравнении с тем, который установлен статьей 192 ТК РФ, что обусловлено спецификой работы данной категории лиц. Кроме того, как в случае и с дефиницией дисциплинарного проступка, законы, регулирующие правовой статус отдельных видов государственных служащих, предусматривают возможность применения дополнительных видов дисциплинарных взысканий. Обобщая содержание этих законодательных актов, следует отметить, что в Российской Федерации для различных государственных служащих предусмотрены такие основные виды дисциплинарных взысканий: (1) замечание; (2) выговор; (3) строгий выговор; (4) перевод на нижестоящую должность; (5) понижение в звании (классном чине) на одну ступень; (6) лишение нагрудного знака (ведомственного); (7) лишение ведомственных медалей; (8) предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии; (9) дисциплинарный арест; (10) увольнение со службы.

До вступления в силу Федерального закона от 07.06.2013 №116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской

службе Российской Федерации» [27] еще одним видом дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, было освобождение от замещаемой должности гражданской службы. Данное дисциплинарное взыскание вызывало немало критики в научной литературе – его сущность противоречила правилу об исключительности применения увольнения в качестве наказания за дисциплинарный проступок [42, с. 18]. Кроме того, было неясно, каким образом должен поступить представитель нанимателя, если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания, государственный служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, и, следовательно, считается не имеющим дисциплинарного взыскания [38, с. 156]. Следовательно, исключение освобождения от замещаемой должности гражданской службы из числа дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, следует считать обоснованным решением законодателя.

Анализ перечня дисциплинарных взысканий, применяемых в отношении государственных служащих, позволяет сделать вывод, что он шире, чем перечень, предусмотренный ст. 192 ТК РФ. Учитывая, что ч. 1 ст. 192 ТК РФ сформулирована в императивной форме и закрепляет закрытый перечень таких взысканий, можно говорить об определенной коллизии норм – нормативный правовой акт общего характера регулирует правоотношения уже, чем специальный. Для преодоления такой коллизии необходимо в ТК РФ закрепить положение о том, что в отношении отдельных категорий работников могут применяться иные, чем предусмотрено ч. 1 ст. 192 ТК РФ, виды дисциплинарных взысканий. Учитывая, сформулированный выше вывод о необходимости предусмотреть в трудовом законодательстве то, «что иные федеральные законы могут устанавливать дополнительные основания привлечения к дисциплинарной ответственности», считаем необходимым ч. 2 ст. 192 ТК РФ изложить в следующей редакции: «Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине (часть

пятая статьи 189 настоящего Кодекса) для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие основания применения дисциплинарной ответственности и виды дисциплинарных взысканий».

В завершении данной структурной части исследования следует отметить, что некоторые ученые полагают, что дисциплинарную ответственность государственных служащих следует рассматривать в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. Основанием для такого вывода являются следующие особенности такого рода ответственности. Во-первых, «дисциплинарная ответственность государственных служащих направлена на защиту публично-правовых интересов, обеспечение надлежащего порядка управления, чего нельзя сказать в отношении общей дисциплинарной ответственности» [19]. Во-вторых, этот вид ответственности чаще всего обстоятельно регламентирован национальным законодательством, в то время как дисциплинарная ответственность иных категорий работников преимущественно урегулирована локальными нормативными правовыми актами. В-третьих, в основе ответственности работников лежат отношения, опосредованные трудовым договором, то есть договорные правоотношения, в свою очередь государственный служащий имеет публично-правовую связь с государством, как его работодателем. Однако, на наш взгляд, указанные особенности не являются настолько концептуальными, что стоит вести речь о дисциплинарной ответственности государственных служащих как об особом виде юридической ответственности.

Таким образом, в результате проведенного анализа пришли к следующим выводам:

- обобщены такие особенности дисциплинарной ответственности: нормативным основанием дисциплинарной ответственности является ТК РФ, федеральные законы, уставы и положения о дисциплине; применяется исключительно к физическим лицам;

- является внесудебной ответственностью – дисциплинарные взыскания вменяются работодателями или вышестоящими органами; фактическим основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок;
- установлено, что под дисциплинарной ответственностью государственных служащих следует понимать обязанность специальных субъектов претерпевать определенные лишения, связанные с применением к ним дисциплинарных взысканий, за совершение дисциплинарного проступка;
 - обобщено, что основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих является совершение ими дисциплинарного проступка, единое определение которого в действующем законодательстве отсутствует. При этом предложено под дисциплинарным проступком государственного служащего следует понимать противоправное виновное действие или бездействие государственного служащего (неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на государственного служащего должностных обязанностей, обязанностей, несоблюдение ограничений и запретов, предусмотренных законодательством, установленных в отношении государственных служащих, совершение коррупционного правонарушения), повлекшее вредные последствия и являющееся основанием для применения мер дисциплинарно-правового принуждения;
 - предложено ч. 2 ст. 192 ТК РФ изложить в следующей редакции: «Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине (часть пятая статьи 189 настоящего Кодекса) для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие основания применения дисциплинарной ответственности и виды дисциплинарных взысканий». Реализация этого предложения

устранит коллизию, при которой понятие «дисциплинарный поступок» и перечень дисциплинарных взысканий, закрепленные в ТК РФ оказались уже, содержащегося в специальных законах о различных видах государственной службы.

1.3 Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения

Борьба с коррупцией в последние годы приобретает особую актуальность для Российской Федерации. Так, по итогам 2020 года Россия заняла 129 место в Рейтинге стран мира по индексу восприятия коррупции, получив 30 баллов и расположившись рядом с такими странами как Азербайджан, Габон, Малави и Мали [44]. Такой показатель указывает на необходимость совершенствования системы противодействия коррупции. В настоящее время соответствующие меры определены в Федеральном законе от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции». Согласно ч. 1 ст. 13 этого закона «граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации» [32]. Таким образом, дисциплинарная ответственность выступает одним из средств противодействия коррупции. Необходимость в более подробном исследовании института дисциплинарной ответственности именно государственных служащих связана с распространенностью коррупции именно в государственных и муниципальных органах. Об этом свидетельствуют как результаты социологических исследований – 50% граждан Российской Федерации полагают, что большинство государственных служащих причастны к коррупции [59 с. 74], так и анализ

судебной статистики – осужденными за коррупционные преступления чаще всего являются государственные и муниципальные служащие [8].

Некоторые исследователи рассматривают коррупционное правонарушение в качестве разновидности дисциплинарного проступка [11, с. 20]. На наш взгляд, такая позиция не совсем правильная, а ее появление обусловлено отсутствием в действующем законодательстве Российской Федерации нормативного определения понятия «коррупционное правонарушение», что многими учеными оценивается как серьезный недостаток. Попытка определить значение указанного термина сделана в ст. 2 Модельного закона СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике», где закреплено: «Коррупционное правонарушение – деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность» [22].

В науке содержание понятия «коррупционное правонарушение» раскрывается на основе положений общей теории права. Для формулирования такого понятия, прежде всего, обратимся к положениям общей теории права. В частности, на основании сформировавшихся в доктрине взглядов на понятие «правонарушение» делается вывод о том, что его обязательными признаками выступают: а) общественная вредность; б) деяние; в) противоправность; г) виновность; д) наказуемость; е) деликтоспособность (вменяемость) лица.

В свою очередь, коррупционные правонарушения от других правонарушений отличают следующие особенности.

Во-первых, это общественная опасность, заключающаяся в причинении или угрозе причинения вреда интересам и безопасности государства. Т.Л. Козлов определяет такой круг отношений, на которые посягают коррупционные правонарушения:

- порядок государственного управления и местного самоуправления, управления в коммерческих и иных организациях;
- порядок «реализации любого публичного действия, публичной услуги, в том числе, когда они осуществляются негосударственными или муниципальными органами (оказание медицинской помощи, нотариальные действия, участие в голосовании, организация публичных мероприятий и т.д.)» [14, с. 270]. Такая позиция поддержана большинством современных исследователей.

Во-вторых, коррупционное правонарушение предполагает совершение активных действий или бездействие с корыстными целями, а именно получение неправомерной выгоды как имущественного, так и неимущественного характера. При этом ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», по сути, ограничивает понятие «коррупции» получением имущественной выгоды («в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав»). В то же время международно-правовые акты закрепляют иную позицию. Конвенция об уголовном ответственности за коррупцию [16] (ст. 2) и «Конвенция ООН против коррупции говорят о получении какого-либо неправомерного преимущества публичным должностным лицом. При этом понятие преимущества, как представляется, может включать не только имущественные, как это предусмотрено российским законом, но и неимущественные блага, что допускает не только корыстную (направленную на извлечение прибыли в виде денег, ценностей и т.д.), но иную личную мотивацию. В свою очередь личная заинтересованность, как мотив коррупционного правонарушения может выражаться в стремлении извлечь выгоду неимущественного характера – получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса» [14, с. 273].

Третьим определяющим признаком исследуемого явления является то, что действия или бездействие субъекта ответственности за коррупционные правонарушения, совершается путем несоблюдения требований нормативно-правовых актов, в которых очерчен круг прав и обязанностей лица в той или иной должности. Как справедливо отмечает Ю.Р. Орлова, «возникновение и существование коррупции становится возможным тогда, когда функции государственного управления общественной деятельностью обособляются и закрепляются правом. Именно в этом случае у должностного лица появляется возможность распоряжаться не принадлежащими ему общественными ресурсами за вознаграждение и принимать решения не в интересах общества или государства, а исходя из своих корыстных и иных личных побуждений» [40, с. 114].

Факт коррупции в деятельности субъекта ответственности за такие правонарушения будет иметь место, если соответствующий чиновник сознательно не придерживается правил исполнения своих полномочий, принимая на себя риски ответственности в случае выявления этих правонарушений. При этом характерным признаком такого является то, что оно совершается субъектом ответственности за коррупционные правонарушения, который получает за это не предусмотренные законом блага, вопреки интересам службы и объему прав, своей компетенции и полномочий.

Четвертым признаком коррупционного правонарушения является его субъективная сторона – прямой умысел. Действие или бездействие должностного лица направлено на получение определенных благ совершается умышленно. При этом чиновник, совершивший это правонарушение, осознавал противоправный характер своих деяний. Действия такого лица совершаются по договоренности или согласию сторон. Отсутствие этого признака исключает существование субъективной стороны – корыстной цели, ибо нет факта договоренности относительно последней

[57, с. 41]. Следует также понимать, что обязательным признаком субъективной стороны коррупционного правонарушения является – мотив (корыстный), который в качестве отдельного признака был рассмотрен выше.

Итак, под коррупционным правонарушением следует понимать общественно опасное деяние (действие или бездействие), совершенное умышленно публичным должностным лицом с противоправным использованием предоставленных законом полномочий с целью получения выгоды материального или нематериального характера. Следовательно, коррупционное правонарушение неправильно рассматривать в качестве разновидности дисциплинарного проступка – это понятие значительно шире. Более обоснованной выглядит позиция А.В. Сидоровой, которая на основании ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» классифицирует коррупционные правонарушения в зависимости от степени их общественной опасности на: (1) коррупционные преступления и (2) коррупционные проступки: административные проступки; гражданско-правовые деликты, дисциплинарные проступки [55, с. 13]. Таким образом, разновидностью дисциплинарного проступка следует считать дисциплинарный коррупционный проступок. Подтверждается такой вывод и Верховным Судом Российской Федерации, из позиции которого следует вывод о том, что дисциплинарным коррупционным проступком следует считать «нарушение служебной дисциплины выражается в противоправном виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, за которые представитель нанимателя вправе применять к государственным, муниципальным служащим различные виды дисциплинарных взысканий, и в частности, увольнение по соответствующему основанию «в связи с утратой доверия»» [36].

За неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции,

применяются следующие виды дисциплинарных взысканий: (1) замечание; (2) выговор; (3) предупреждение о неполном должностном соответствии; (4) увольнение в связи с утратой доверия.

Нормативно закрепленными критериями, которыми представитель нанимателя может руководствоваться при выборе дисциплинарного взыскания следует считать Методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции [21] (далее – Методические рекомендации). Также Минтруд России рекомендовал руководствоваться при решении указанного вопроса Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции [37]. Однако эти Методические рекомендации и подготовка соответствующего Обзора, по мнению исследователей, не сформировала «четких представлений, касающихся критериев при выборе дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения» [24, с. 70]. Наличие в связи с этим широких дискреционных полномочий представителя нанимателю по вопросу выбора дисциплинарного взыскания (и привлечения государственного к дисциплинарной ответственности в целом) за коррупционные проступки, неоднозначно оценивается в научной среде. С одной стороны именно таким образом обеспечивается «гибкость дисциплинарной ответственности, и при правильном применении она позволяет руководству органов власти эффективно воздействовать на служащих» [7, с. 103], с другой – «полнота власти со стороны представителя нанимателя может привести к различным злоупотреблениям – освобождению

«нужных» должностей, увольнению неугодных сотрудников, наложению взыскания на несогласных с руководством служащих, запугиванию и устрашению коллектива и т.п.» [7, с. 103].

Наиболее четко в законодательстве определены основания увольнения государственного служащего в связи с утратой доверия, как наиболее строго дисциплинарного взыскания. Так, согласно ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона №79-ФЗ основаниями для принятия такого решения выступают случаи:

- неприятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;
- непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;
- участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;
- осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;
- вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

- нарушения гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Несмотря на попытку законодателя четко ограничить применение такого вида дисциплинарного взыскания как увольнение в связи с утратой доверия, до настоящего времени практика, соответствующая «судебная практика остается противоречивой, что обусловлено как пробелами в правовом регулировании, так и его неоднозначным толкованием» [12, с. 97-98].

Согласно ч. 2 ст. 59.2 Федерального закона №79-ФЗ сведения о применении к гражданскому служащему взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения включаются в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Согласно п. 3 ч. 3 ст. 15 Федерального закона «О противодействии коррупции» соответствующие сведения исключаются из реестра (при отсутствии иных оснований) только по истечении пяти лет с момента принятия акта, явившегося основанием для включения в реестр сведений о лице, уволенном в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения. Однако до настоящего времени в законодательстве не определено, какие правовые последствия наступают в связи с внесением данных и государственном служащем, совершившем коррупционный проступок в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Считаем целесообразным установить запрет на поступление на государственную службу указанных лиц. Это будет способствовать предупреждению совершения новых ими коррупционных правонарушений – аналогичный нормы включены в

законодательство государств, которые проводят успешную антикоррупционную политику (например, Нидерланды, Китай, Казахстан).

Статьей 59.3 Федерального закона №79-ФЗ регламентирован порядок применения к государственным служащим взысканий за коррупционные правонарушения. По мнению исследователей, этот порядок не лишен недостатков. Так, например, указывается на неопределенность момента начала исчисления сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности – формулировка «со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения» признается не конкретной [24, с. 70].

Таким образом, в результате проведенного анализа пришли к следующим выводам:

- определено, что под коррупционным правонарушением следует понимать общественно опасное деяние (действие или бездействие), совершенное умышленно публичным должностным лицом с противоправным использованием предоставленных законом полномочий с целью получения выгоды материального или нематериального характера. Следовательно, коррупционное правонарушение неправильно рассматривать в качестве разновидности дисциплинарного проступка – это понятие значительно шире. Основанием дисциплинарной ответственности государственного служащего является коррупционный проступок, состоящий в нарушении служебной дисциплины и выраженный в противоправном виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;
- предложено установить запрет на поступление на государственную службу лиц, внесенных реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Это будет способствовать предупреждению совершения

новых ими коррупционных правонарушений, соответствовать зарубежному опыту противодействия коррупции и решит проблему неопределенности правовых последствий, наступающих в связи с внесением данных и государственным служащем, совершившем коррупционный проступок в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия;

- выявлен ряд проблем в правовом регулировании института дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения. Например, доказано, что формулировка «со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения», используемая при определении момента течения сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности за коррупционные проступки, является не конкретной и нуждается в уточнении на нормативном уровне.

Итак, по результатам анализа, проведенного в рамках первой главы исследования, были получены следующие выводы:

- обобщены такие исторические периоды развития законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих: (1) начало XVIII века - XVIII век – нормы дисциплинарной ответственности государственных служащих только появляются в законодательстве, они не систематизированы и достаточно динамичны, дисциплинарная ответственность не отделена от уголовной; (2) XIX век – 1917 год – предпринимаются активные попытки улучшить служебную дисциплину, повысить эффективность деятельности государственного аппарата, систематизируются дисциплинарные взыскания, применяемые к государственным случаям, дисциплинарная ответственность начинает отделяться от уголовно-правовой; (3) советский период,

характеризующийся становлением правового института дисциплинарной ответственности, нормы которого в одинаковой мере распространялись на все категории работников, без выделения категорий, рода занятия, направления трудовой деятельности работников;

- обобщены такие особенности дисциплинарной ответственности: нормативным основанием дисциплинарной ответственности является ТК РФ, федеральные законы, уставы и положения о дисциплине; применяется исключительно к физическим лицам; является внесудебной ответственность – дисциплинарные взыскания вменяются работодателями или вышестоящими органами; фактическим основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок;
- установлено, что под дисциплинарной ответственностью государственных служащих следует понимать обязанность специальных субъектов претерпевать определенные лишения, связанные с применением к ним дисциплинарных взысканий, за совершение дисциплинарного проступка;
- обобщено, что основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих является совершение ими дисциплинарного проступка, единое определение которого в действующем законодательстве отсутствует. При этом предложено под дисциплинарным проступком государственного понимать противоправное виновное действие или бездействие государственного служащего (неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на государственного служащего должностных обязанностей, обязанностей, несоблюдение ограничений и запретов, предусмотренных законодательством, установленных в отношении государственных служащих,

совершение коррупционного правонарушения), повлекшее вредные последствия и являющееся основанием для применения мер дисциплинарно-правового принуждения;

- предложено ч. 2 ст. 192 ТК РФ изложить в следующей редакции: «Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине (часть пятая статьи 189 настоящего Кодекса) для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также другие основания применения дисциплинарной ответственности и виды дисциплинарных взысканий». Реализация этого предложения устраним коллизию, при которой понятие «дисциплинарный поступок» и перечень дисциплинарных взысканий, закрепленные в ТК РФ оказались уже, содержащегося в специальных законах о различных видах государственной службы.
- определено, что под коррупционным правонарушением следует понимать общественно опасное деяние (действие или бездействие), совершенное умышленно публичным должностным лицом с противоправным использованием предоставленных законом полномочий с целью получения выгоды материального или нематериального характера. Следовательно, коррупционное правонарушение неправильно рассматривать в качестве разновидности дисциплинарного проступка – это понятие значительно шире. Основанием дисциплинарной ответственности государственного служащего является коррупционный проступок, состоящий в нарушении служебной дисциплины и выраженный в противоправном виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;
- предложено установить запрет на поступление на государственную службу лиц, внесенных реестр лиц, уволенных в связи с утратой

доверия. Это будет способствовать предупреждению совершения новых ими коррупционных правонарушений, соответствовать зарубежному опыту противодействия коррупции и решит проблему неопределенности правовых последствий, наступающих в связи с внесением данных и государственным служащем, совершившем коррупционный проступок в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия;

- выявлен ряд проблем в правовом регулировании института дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения. Например, доказано, что формулировка «со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения», используемая при определении момента течения сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности за коррупционные проступки, является не конкретной и нуждается в уточнении на нормативном уровне.

Глава 2 Анализ правовых проблем, связанных с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности

2.1 Основные проблемы, связанные с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности

На протяжении длительного периода времени основным недостатком правового регулирования государственно-служебных отношений, в том числе и тех, которые возникают по поводу привлечения к дисциплинарной ответственности, была их регламентация в значительной мере частноправовыми средствами, присущими трудовому праву; и умаления значения публичных средств, предусмотренных административным правом. Это объясняется тем, что государственная служба является разновидностью трудовой деятельности, а потому наиболее общие вопросы трудовых отношений в государственной службе регулируются многочисленными нормативно-правовыми актами законодательства о труде. На наш взгляд, в настоящее время эта проблема утрачивает свою актуальность, государство делает шаги к установлению определенных особенностей привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Анализ научных публикаций, материалов дисциплинарных производств в отношении государственных служащих и материалов судебной практики привел к выводу о существовании таких основных проблем в данной сфере:

- дискуссия относительно соотношения дисциплинарной и административной ответственности государственных служащих за коррупционные проступки;
- противоречия некоторых норм законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих с положениями высшие судебной инстанции;

- низкая эффективность некоторых видов дисциплинарных взысканий, которые применяются к государственным служащим;
- применение работодателем «неофициальных» санкций за совершение дисциплинарных проступков государственными служащими (в частности, депремирования);
- широкие дискреционные полномочия представителя нанимателя при выборе вида дисциплинарного взыскания применимого в том или ином случае;
- трудности в применении отдельных правовых норм о дисциплинарной ответственности;
- и некоторые другие.

Проанализируем обозначенные проблемы несколько подробнее.

Актуальной проблемой для российского правопорядка является предложение некоторых исследователей об исключении дисциплинарной ответственности за коррупционные проступки. Сторонники такой позиции полагают, что последние должны быть «возведены в ранг административных правонарушений» [7, с. 102]. Другие исследователи полагают, что именно эффективное применение норм о дисциплинарной ответственности за коррупционные проступки должно способствовать решению проблемы противодействия коррупции среди государственных служащих [10, с. 10]. В настоящее время административные и дисциплинарные меры ответственности государственных служащих за коррупционные проступки вступают в конкуренцию. Это связано с тем, что «что составы административных правонарушений, по которым в настоящее время могут быть привлечены государственные и муниципальные служащие (преимущественно как должностные лица), так или иначе предусматривают в качестве объективной стороны деяния, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением служащими возложенных на них служебных обязанностей, что в соответствии с законодательными актами о

государственной и муниципальной службе представляет собой именно дисциплинарный проступок» [7, с. 102]. В такой ситуации большинство исследователей предлагает привлекать государственного служащего одновременно и к административной, и к дисциплинарной ответственности, однако возникают сомнения на предмет того, не противоречит ли такой подход принципу недопустимости двойного наказания за одно и то же деяние. В связи с этим считаем необходимым на законодательном уровне определить какой вид наказания должен применяться к государственному служащему в случае совершения им одновременно и административного правонарушения, и дисциплинарного проступка. Следует отметить, что проблема «смещения» дисциплинарной и административной ответственности характерна не только для российского правового порядка. Так, например, в законодательстве Мексики и Бразилии прямо предусмотрено, что совершение государственным служащим дисциплинарного нарушения карается привлечением лица к административной ответственности.

Сразу несколько проблем в рамках рассматриваемого института касаются определения основных понятий.

Во-первых, некоторые исследователи указывают на необходимость закрепления в ст. 1 Федерального закона №79-ФЗ понятия «дисциплинарное взыскание», которое является главным компонентом дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе. Сразу отметим, что на наш взгляд ст. 1 Федерального закона №79-ФЗ является скудной с правовой точки зрения и не закрепляет целый ряд важных понятий, которые активно употребляются в тексте закона и имеют значение для развития правоприменительной практики. Полагаем, что к числу таковых относится и понятие «дисциплинарное взыскание». В то же время разнообразие доктринальных подходов к раскрытию сущности этого термина ставит перед законодателем трудную задачу по выбору одного из них.

Во-вторых, в положениях действующего российского законодательства отмечаются некоторые противоречия с приведенным высшей судебной инстанцией определением дисциплинарного коррупционного проступка. В частности, Верховный Суд Российской Федерации ведет речь о «дисциплинарных взысканиях», которые применяются к лицу, совершившему дисциплинарный коррупционный проступок, а в ст. ст. 59.1, 59.3 Федерального закона №79-ФЗ законодатель использует термин «взыскания», «не указывая при этом, что речь идет именно о дисциплинарной ответственности» [10, с. 10]. Считаем позицию законодателя необоснованной, поскольку, как справедливо отмечают исследователи «в рамках публичных служебных правоотношений может применяться только дисциплинарная ответственность» [10, с. 10], следовательно, нормы указанных статей, на наш взгляд, нуждаются в изменении – их содержание перед словом «взыскание» во всех падежах должно быть дополнено словом «дисциплинарное» в соответствующих падежах. Реализация этого предложения разрешит некоторые неопределенности в правоприменительной практике и доктрине. Так, отсутствие четкого законодательного указания на дисциплинарный характер взысканий, налагаемых за коррупционные проступки, дает основание некоторым исследователям полагать, что при их применении не обязательно соблюдение общих требований, касающихся порядка применения дисциплинарных взысканий [3, с. 83]. Очевидна спорность такого подхода, тем более что ст. ст. 59.1, 59.3, равно как ст. 57 Федерального закона №79-ФЗ расположены в одной структурной части анализируемого закона – Глава 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе». Для решения обозначенных противоречий предлагается статьи 59.1, 59.3 Федерального закона №79-ФЗ перед словом «взыскание» во всех падежах дополнить словом «дисциплинарное» в соответствующих падежах.

Еще более спорной является правовая природа увольнения в связи с утратой доверия, которое в ст. 59.2 Федерального закона №79-ФЗ не обозначено в качестве дисциплинарного взыскания. Даже судебными инстанциями высказывались правовые позиции о том, что мера ответственности, закрепленная в названной выше норме, имеет иную сущность и при ее вменении не требуется соблюдения установленного порядка применения дисциплинарного взыскания. Однако к настоящему времени в правовой доктрине и судебной практике сформировалось однозначное представление о том, что увольнение в связи с утратой доверия (ст. 59.2 Федерального закона №79-ФЗ) является дисциплинарным взысканием. Для легального закрепления такой позиции предлагается ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона №79-ФЗ изложить в следующей редакции «Дисциплинарное взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия применяется к государственному служащему в случае:»

Достаточно актуальным является о дисциплинарной ответственности государственных служащих за несоблюдение ими ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Установление таких ограничений на федеральном уровне допускается в соответствии с новой редакцией Конституции Российской Федерации, одобренной в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 года.

Говоря об эффективности дисциплинарных взысканий, которые применяются к государственным служащим, следует обратить внимание на позицию исследователей, который отмечают, что большая часть из них

является недостаточно эффективной, поскольку их содержание носит морально-правовой характер [19, с. 148].

С приведенным тезисом следует согласиться – например, такие дисциплинарные взыскания как замечание, выговор, строгий выговор и предупреждение о неполном «должностном соответствии практически не отличаются ни по характеру воздействия на гражданского служащего, ни по фактическим последствиям. Цель их введения в законодательство – воспитательная» [19]. При этом исследователи отмечают, что эти дисциплинарные взыскания воспитательного характера, «не обеспечивает должного профилактического воздействия на лиц, склонных к правонарушениям, в том числе и коррупционным, и злоупотреблениям служебным положением, не обладают достаточным карающим потенциалом» [9, с. 1450]. Обоснованность закрепления в законодательстве такого широкого перечня однотипных взысканий незначительной эффективности, вызывает некоторые сомнения. Все перечисленные дисциплинарные взыскания просто предупреждает гражданского служащего о том, что в последующем к нему может быть применено более строгое наказание [42, с. 18]. При этом анализ судебной практики показывает, что и такое происходит не всегда. Так, например, распространение имеют случаи, когда к государственному служащему за нарушение служебной дисциплины применяется дисциплинарное взыскание в виде строгого выговора, а в период, когда оно еще не отменено и не погашено в установленном порядке, он подвергается такому же дисциплинарному взысканию [1].

В данном контексте следует отметить, что полностью нивелировать роль дисциплинарных взысканий морального характера нельзя. Их применение, действительно, не всегда способно обеспечить достижение целей привлечения лица к дисциплинарной ответственности. Однако правоприменительная практика показывает, что меры морального осуждения имеют большую роль, в частности, в том случае, когда государственный

гражданский служащий совершает незначительный проступок. Следовательно, полностью исключать из законодательства дисциплинарные взыскания моральной направленности не следует.

К вопросу об эффективности дисциплинарных взысканий близка проблема использования работодателями в качестве «неофициального» наказания за совершение дисциплинарного проступка депремирования. Такая «санкция» чаще всего имеет под собой определенную локальную нормативную основу в виде Положения о премировании. Обоснованность такой позиции законодателя у некоторых исследователей вызывает сомнения, поскольку, например, нарушение работником трудовой дисциплины, которое не оказало влияния на результаты труда, не должно быть основанием для невыплаты премии. С другой стороны, в научной литературе высказывается и иное предположение – о том, что распространение практики депремирования демонстрирует потребность практики в закреплении в нормах законодательства такого вида дисциплинарного взыскания как штраф. При этом отмечается, что нормативное закрепление штрафа в качестве санкции за совершение дисциплинарного проступка позволит более эффективно защищать права работников. В таком случае основания, порядок его применения будут строго регламентированы правовыми нормами, и отступление работодателя от них даст возможность работникам защищать свои права в суде.

Отдельного внимания требует правовая регламентация такого дисциплинарного взыскания как предупреждения о неполном должностном соответствии. Согласно ст. 58, п. 3 ч. 1 ст. 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном должностном соответствии, «безусловно, снимается через год, если к данному служащему не применялись другие меры дисциплинарного воздействия» [41]. Однако последний факт не свидетельствует, что государственный служащий стал

соответствовать данной должности через один год. Такая ситуация требует определенного решения.

Анализ правоприменительной практики также позволяет сделать вывод о том, что элементы закрепленного в законодательстве перечня дисциплинарных взысканий не представляет собой какой-либо системы, где каждое последующее дисциплинарное взыскание применялось бы только в случае, если применение предыдущего не улучшило дисциплину труда и лицом, был совершен повторный дисциплинарный проступок. Такой подход критикуется некоторыми исследователями, которые полагают, что он является непоследовательным и создает препятствия для разграничения различных видов дисциплинарных взысканий. При этом предлагается обратить внимание на существующую в советском праве практику, когда действовала «лестница» «взысканий – замечаний, выговор, строгий выговор. И, в частности, увольнение за неоднократное нарушение трудовых обязанностей не могло быть применено без последовательного применения всех названных санкций» [41]. Такая «идеальная» последовательность воздействия на работника мерами дисциплинарной ответственности применительно к общей дисциплинарной ответственности, отражена, например, в Решении Кировского районного суда г. Омска от 15 мая 2018 г. по делу № 2-1487/2018 – за первое нарушение трудовых обязанностей работодатель назначил работнику дисциплинарное взыскание в виде замечания, за второе – в виде выговора, последующее стало основанием для увольнения на основании п. 5 ч. 1 ст. 81 ТК РФ [46]. Однако использовать такого рода порядок применительно к специальной дисциплинарной ответственности, на наш взгляд, не представляется возможным. Иначе до увольнения со службы государственному служащему будет дозволено совершить как минимум девять нарушений служебной дисциплины, что может негативным образом сказаться на реализации государственным органом своих общественно значимых функций.

В то же время не вызывает сомнений, что вопрос выбора вида дисциплинарных взысканий при совершении дисциплинарного проступка государственным служащим должен быть в определенной степени урегулирован на нормативном уровне. В настоящее время решение этого вопроса при любых обстоятельствах и в полной мере зависит от представителя нанимателя – именно на него возлагаются соответствующие функции. Он ограничен исключительно требованиями ч. 3 ст. 58 Федерального закона №79-ФЗ, согласно которой «при применении дисциплинарного взыскания 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». Однако это законодательное положение не исключает ситуаций, когда за одно и то же нарушение служебной дисциплины назначаются абсолютно различные по «тяжести» дисциплинарные взыскания. Так, например, судебной практике известны случаи, когда за отсутствие на службе более четырех часов подряд к государственному служащему применяется наказание в виде строгого выговора [51, 52], предупреждения о неполном служебном соответствии [48], досрочного увольнения с военной службы [49, 50].

Анализируя трудности применения отдельных норм о дисциплинарной ответственности, государственных служащих следует обратить внимание, например, на п. 6 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона №79-ФЗ. Согласно указанной норме открытие супругой гражданского служащего, должность которого включена в перечень должностей, предполагающих запрет иметь счета (вклады) в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, счета (вклада) в таком банке (о чем сам гражданский служащий может и не знать), является основанием для увольнения последнего в связи с утратой доверия. Таким образом,

законодательство допускает привлечение государственного служащего к ответственности даже в том случае, когда нарушение антикоррупционных требований, совершено не им самим, а другим лицом. Обоснованность такого подхода вызывает определенные сомнения.

Еще одной существенной проблемой, касающейся применения в отношении государственных служащих норм о дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, является отсутствие четкого представления о малозначительном правонарушении. В то же время данная категория представляется, на наш взгляд, важной для регулирования соответствующего института. Так, согласно ч. 3.1. ст. 59.3 Федерального закона №79-ФЗ совершение малозначительного коррупционного правонарушения является основанием для применения к виновному лицу взыскания в виде замечания. Существование такой нормы видится вполне оправданным. По нашему мнению, она должна применяться в случае, если нарушение антикоррупционного законодательства связано «с техническими неточностями, недостаточной юридической грамотностью при заполнении справок о доходах, расходах, имуществе и имущественных обязательствах государственных служащими. Такие нарушения приводят лишь к формальному несоблюдению требования к представлению достоверных и полных сведений о доходах, расходах, имуществе и имущественных обязательствах государственных гражданских служащих. Они могут не иметь под собой вины в какой бы то ни было форме (даже в форме небрежности), не влекут общественно опасных последствий, в связи с чем не свидетельствуют об извлечении преимуществ» [27]. В настоящее время такого рода деяния в соответствии с Методическими рекомендациями вообще исключаются из числа коррупционных проступков. Однако, на наш взгляд, полное освобождение от дисциплинарной ответственности в таком случае может привести к последующим злоупотреблениям или небрежности государственных служащих. В связи с этим положение ч. 3.1. ст. 59.3

Федерального закона №79-ФЗ, предусматривающее минимальную дисциплинарную ответственность за малозначительные коррупционные правонарушения, представляется удачным. Полагаем, что впоследствии, когда будет четко сформировано представление о понятии «малозначительные коррупционные правонарушения», к таковым следует отнести и описанные выше случаи, когда супруг (супруга) государственного служащего открывает счет в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, счета (вклада) без ведома государственного служащего. Однако законотворческая практика следует по иному пути. Так, в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится законопроект №1078992-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования мер ответственности за коррупционные правонарушения» [27]. Им предусматривается введение в антикоррупционное законодательство норму в силу которой физическое лицо, в отношении которого в целях противодействия коррупции установлена ответственность за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, освобождается от указанной ответственности, если несоблюдение таких ограничений, запретов и требований, а также неисполнение обязанностей признается следствием не зависящих от данного лица обстоятельств. Данное положение подвергается критике среди экспертов, поскольку они в определенной мере лишены логики. Так, как справедливо замечает заслуженный юрист РФ Сергей Пашин, не ясно каким образом, например, стихийные бедствия или забастовки, могут заставить государственного служащего проигнорировать «конфликт интересов» или предоставить заведомо недостоверные или неполные сведения [23].

Определенные проблемы с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности связаны с тем, что ст. 59.3 Федерального

закона №79-ФЗ не содержит указания на обязанность руководителя «до применения дисциплинарного взыскания затребовать от государственного служащего объяснения в письменной форме» [11]. Очевидно, что в данном случае руководитель должен руководствоваться общими нормами, регламентирующими порядок наложения дисциплинарных взысканий (что подтверждается и судебной практикой) [11, с. 18]. Подтверждается этот вывод и материалами судебной практики [45, 47].

Таким образом, в результате проведенного анализа выявлены такие проблемные аспекты применения норм о дисциплинарной ответственности государственных служащих:

- обосновано, что до настоящего времени не утратила актуальности дискуссия на предмет того, какой вид наказания должен применяться к государственному служащему в случае совершения им одновременно и административного правонарушения, и дисциплинарного проступка. Такая проблема характерна не только для Российской Федерации, но и для некоторых зарубежных государств;
- обоснована необходимость расширения содержания ст. 1 Федерального закона №79-ФЗ за счет определений, которые активно используются в названном законе и имеют значение для правоприменительной практики. Одним из таких определений, является «дисциплинарное взыскание», которое является главным компонентом дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе;
- в положениях действующего российского законодательства отмечаются некоторые противоречия с приведенным высшей судебной инстанцией определением дисциплинарного коррупционного проступка. Для устранения этих противоречий предложено ст. ст. 59.1, 59.3 Федерального закона №79-ФЗ перед

словом «взыскание» во всех падежах дополнить словом «дисциплинарное» в соответствующих падежах, ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона №79-ФЗ изложить в следующей редакции «Дисциплинарное взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия применяется к государственному служащему в случае:»;

- необоснованным признано закрепление в законодательстве широкого перечня однотипных дисциплинарных взысканий незначительной эффективности, имеющих исключительно моральное воздействие на государственного служащего (замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии);
- норма о том, что предупреждение о неполном должностном соответствии, безусловно снимается через год, если к данному служащему не применялись другие меры дисциплинарного воздействия, является необоснованной;
- вопрос выбора вида дисциплинарных взысканий при совершении дисциплинарного проступка государственным служащим должен быть в определенной степени урегулирован на нормативном уровне;
- в законодательстве отсутствует четкое представление о малозначительном коррупционном правонарушении в отношении государственных служащих;
- смягчение ответственности за коррупционные правонарушения, предложенные законопроектом №1078992-7 признаны необоснованными.

2.2 Предложения по совершенствованию законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих

Деятельность всех государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц по реализации их задач и компетенции должно осуществляться лишь на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Российской Федерации, и прежде всего с целью защиты прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим насущной является необходимость повышения эффективности законодательства о государственной службе, в частности вопросов, касающихся привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности.

Для решения выявленных в рамках предыдущего параграфа проблем предлагается принять следующие меры. Прежде всего, полагаем, что выше была обоснована необходимость сокращения числа дисциплинарных взысканий, которые носят воспитательный характер. На наш взгляд, исключить из такого перечня необходимо строгий выговор, поскольку какое-либо «внятное» различие между выговором и строгим выговором отсутствует, разграничение этих мер воздействия на государственных служащих является весьма условным. Следующая проблема применения норм о дисциплинарной ответственности государственных служащих связана еще с одним дисциплинарным взысканием воспитательного характера. Предупреждение о неполном должностном соответствии, безусловно снимается через год, если к данному служащему не применялись другие меры дисциплинарного воздействия, является необоснованной. Ее решение видится в том, чтобы для снятия предупреждения о неполном должностном соответствии проводить внеочередную процедуру аттестации. Для реализации данного предложения необходимо ст. 58 Федерального закона

№79-ФЗ дополнить п. 10 следующего содержания: «для снятия дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии по истечении одного года со дня его применения проводится внеочередная аттестация гражданского служащего». Кроме того, ст. 48 58 Федерального закона №79-ФЗ должна быть дополнена п. 6.1. следующего содержания: «Внеочередная аттестация гражданского служащего проводится для снятия с государственного служащего дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии».

Что касается эффективности дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, то полагаем, что повысить ее можно путем введения в их систему большего числа взысканий экономического характера – таких как денежный штраф, лишение каких-либо льгот и т.д. Такие предложения нередко высказываются в научных публикациях [19, с. 149; 20, с. 795]. Действительно, материальная мотивация – это наиболее очевидный способ вознаграждения работников, которая представляет собой систему материальных стимулов труда, целью которой является обеспечение соотношения заработной платы работников с количеством и качеством труда. Стремление человека к улучшению своего благосостояния обуславливает необходимость увеличения трудового вклада, а следовательно, и увеличения количества, качества и результативности труда. В данном контексте в качестве примера можно привести опыт Италии, где денежный штраф является наиболее распространенной мерой дисциплинарного взыскания, применяемого к государственным служащим. При этом его размер ограничен четырехчасовым заработком государственного служащего.

Следующими по распространенности видами дисциплинарных взысканий в Италии является отстранение от работы. Такое взыскание в зависимости от тяжести, совершенного дисциплинарного проступка и

некоторых иных обстоятельств, может устанавливаться на срок до 10 дней или на срок от 11 дней до 6 месяцев. При этом такое отстранение может быть осуществлено без сохранения заработной платы (продолжительность такого отстранения не может превышать 10 дней) и тогда оно может также рассматриваться как мера экономического характера [70]. Однако возможность отстранить работника от выполнения трудовых обязанностей без сохранения заработной платы предусмотрена не во всех государствах – запрет на такого рода взыскания установлен, например, в Великобритании, Новой Зеландии и т.д. Штраф как дисциплинарное взыскание предусмотрен и немецким законодательством. Его размер может составлять до суммы одной месячной зарплаты или суммы доплат за месяц.

Интересен также опыт Чехии, где §89 Закона от 06.11.2014 №234/2014 «О государственной службе» предусмотрен такой вид дисциплинарного взыскания для государственных служащих, как снижение заработной платы до 15% на срок до 3 календарных месяцев [67]. «Возможность сокращения оклада предусмотрена и в немецком правовом порядке – такое сокращение максимально может достигать размеров до одной пятой части оклада на срок до трех лет и распространяется на все должности, замещаемые в этот период времени» [71]. Российские ученые полагают, что решение сокращать оклад следует признать не совсем обоснованным, поскольку в таком случае в значительной мере могут снижаться надбавки, премии, существенно падать уровень жизни гражданина. В связи с этим более правильным в российской правовой доктрине признается снижать дополнительную часть заработной платы государственных служащих – например, премиальные выплаты.

В целом анализ норм зарубежного законодательства показывает, что наиболее распространенными видами дисциплинарных взысканий, применяемых в отношении государственных служащих и имеющих экономический характер, является штраф и сокращение заработной платы. Полагаем необходимым рассмотреть возможность внедрения этих видов

дисциплинарных взысканий и в законодательство Российской Федерации. Среди иных подобных предложений следует отметить позицию о необходимости в качестве дисциплинарного взыскания сокращать доплату к пенсии с учетом стажа государственной службы, перевод на другую должность того же профессионального направления, но с меньшим должностным окладом.

Заслуживает, на наш взгляд, внимание также предложение исследователей о законодательном закреплении классификации всех видов дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные. При этом дисциплинарные взыскания экономического характера могут выступать в качестве дополнительных.

Решение проблемы, связанной с широкими дискреционными полномочиями работодателя по выбору вида дисциплинарных взысканий при совершении дисциплинарного проступка государственным служащим, видится в том, чтобы определить на законодательном уровне перечень проступков, за которые можно налагать конкретные виды дисциплинарного взыскания. Такая необходимость отпадает применительно разве что к увольнению, поскольку в п. 5 ч. 1 ст. 57 Федерального закона №79-ФЗ закреплён исчерпывающий перечень оснований для применения данного дисциплинарного взыскания:

- «неоднократное неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;
- прогул (отсутствие на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня);
- появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашение сведений;
- составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными

гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- совершение по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;
- принятие гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории руководителя, необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа;
- однократное грубое нарушение гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории руководителя, своих должностных обязанностей, повлекшего за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства Российской Федерации» [28].

Аналогичный перечень определен и в отношении увольнения в связи с утратой доверия (ст. 59.2 Федерального закона №79-ФЗ):

- «непринятие гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;
- непредставление гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

- участие гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;
- осуществление гражданским служащим предпринимательской деятельности;
- вхождение гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;
- нарушение гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [28].

Выбор представителем нанимателя конкретного вида дисциплинарного взыскания в иных случаях должен быть каким-то образом мотивирован, иначе в российской судебной практике и дальше будут распространяться случаи, когда «один и тот же вид взыскания применяется за совершение явно различных по степени общественной опасности дисциплинарных проступков» [54, с. 77].

Одним из вариантов предупреждения такой ситуации является нормативное разграничение дисциплинарных проступков по степени тяжести – по примеру уголовного закона. В частности, предлагается дисциплинарные поступки разделить на такие три категории:

- незначительные, причиняющие вред исключительно государственно-служебным отношениям;
- значительные, к которым необходимо отнести дисциплинарные проступки, влекущие нарушение прав, свобод и интересов физических и юридических лиц, а также общества и государства в целом;
- грубые, совершение которых влечет увольнение (перечень таких поступков прямо закрепляется в законодательстве) [13, с. 38].

Предпосылки для подобного разграничения заложены в Методических рекомендациях. Так, в этом документе содержится упоминание «о нарушениях, не образующих состав коррупционного проступка, малозначительных, несущественных и значительных коррупционных проступках. Однако Методические рекомендации не содержат каких-либо критериев, разграничивающих эти виды проступков, в Приложениях приводит лишь примерные перечни ситуаций, которые могут быть расценены как относящиеся к той или иной группе коррупционных проступков» [13]. Более того Методические рекомендации содержат достаточно нелогичные нормы – малозначительным проступком признается совершение повторного незначительного проступка, сущность которого нигде не раскрывается.

Для совершенствования правоприменения норм о дисциплинарной ответственности государственных служащих необходимо на законодательном уровне сформировать четкое представление о малозначительном коррупционном проступке. На наш взгляд к числу таковых необходимо отнести нарушения, которые приводят лишь к формальному несоблюдению требования антикоррупционного законодательства, не имеют под собой вины и не влекут общественно опасных последствий. При этом такие проступки должны оставаться наказуемыми. В связи с этим необоснованными представляются

предложения в законодательство, которые предусматриваются законопроектом №1078992-7 и устраняют из числа наказуемых целый ряд дисциплинарных коррупционных проступков. Такие нормы, на наш взгляд, не будут способствовать повышению эффективности антикоррупционной политики. Следовательно, необходимость в принятии названного законопроекта, на наш взгляд, отсутствует.

Легальное закрепление представления о тяжести дисциплинарных проступков, о малозначительном дисциплинарном проступке и некоторых иных аспектах дисциплинарной ответственности государственных служащих, по мнению ученых, должно найти отражение в Дисциплинарном кодексе государственной гражданской службы Российской Федерации. При этом исследователи не высказывают предположений на счет того, на каком уровне должен быть принят такой нормативно-правовой акт, какую структуру он должен иметь, как его положения будут соотноситься с положениями Федерального закона №79-ФЗ и Трудового кодекса Российской Федерации и т.д.

Выше было обосновано, что в ст. 59.3 Федерального закона №79-ФЗ должно быть закреплено положение о том, что при применении взысканий за коррупционные правонарушения следует руководствоваться общим порядок применения дисциплинарного взыскания (ст. 58 Федерального закона №79-ФЗ) с учетом особенностей, установленных ст. 59.3 Федерального закона №79-ФЗ. Таким образом, ст. 59.3 Федерального закона №79-ФЗ должна быть дополнена ч. 1-1 следующего содержания: «При применении взысканий за коррупционные правонарушения следует руководствоваться общим порядок применения дисциплинарного взыскания (ст. 58 настоящего Закона) с учетом особенностей, установленных настоящей статьей». Реализация этих предложений исключит дискуссии относительно необходимости применять общие правила наложения дисциплинарных взысканий при их наложении за коррупционные проступки.

Анализ судебной практики позволяет выделить еще целый ряд проблем привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих, среди которых: формальный подход к вынесению решения без установления вины государственного гражданского служащего; не установлены причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим коррупционного дисциплинарного проступка; не определены характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка; пропуск сроков привлечения к дисциплинарной ответственности; применение закона к правоотношениям, возникшим до его вступления в силу.

Таким образом, в результате проведенного анализа сформулированы следующие предложения в законодательство, которые должны усовершенствовать правовое регулирование института дисциплинарной ответственности государственных служащих:

- предложено исключить из числа дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, строгий выговор, поскольку какое-либо «внятное» различие между выговором и строгим выговором отсутствует, разграничение этих мер воздействия на государственных служащих является весьма условным. При этом поддержана позиция исследователей внести в такой перечень взыскания экономического характера – таких как денежный штраф, сокращение заработной платы на определенный период;
- обоснована необходимость определить перечень проступков, за которые можно налагать конкретные виды дисциплинарного взыскания (в частности, замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии), что минимизирует дискреционные полномочия представителя нанимателя, а для снятия предупреждения о неполном должностном соответствии

проводить внеочередную процедуру аттестации. Для реализации последнего предложения необходимо ст. 58 Федерального закона №79-ФЗ дополнить п. 10 следующего содержания: «для снятия дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии по истечении одного года со дня его применения проводится внеочередная аттестация гражданского служащего». Кроме того, ст. 48 58 Федерального закона №79-ФЗ должна быть дополнена п. 6.1. следующего содержания: «Внеочередная аттестация гражданского служащего проводится для снятия с государственного служащего дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии»;

- установлено, что нормы о дисциплинарных взысканиях государственных служащих нуждается в совершенствовании - в Федеральном законе №79-ФЗ, как в нормативном акте общего характера, должен быть приведен полный перечень дисциплинарных взысканий, применяемых к данной категории лиц с указанием на то, какие из них могут применяться в качестве основных, дополнительных и основных и дополнительных;
- обосновано, что на законодательном уровне необходимо сформировать четкое представление о малозначительном коррупционном проступке. На наш взгляд к числу таковых необходимо отнести нарушения, которые приводят лишь к формальному несоблюдению требования антикоррупционного законодательства, не имеют под собой вины и не влекут общественно опасных последствий;
- предложено ст. 59.3 Федерального закона №79-ФЗ дополнить ч. 1-1 следующего содержания: «При применении взысканий за коррупционные правонарушения следует руководствоваться общим порядок применения дисциплинарного взыскания (ст. 58

настоящего Закона) с учетом особенностей, установленных настоящей статьей». Реализация этих предложений исключит дискуссии относительно необходимости применять общие правила наложения дисциплинарных взысканий при их наложении за коррупционные проступки.

Итак, в рамках исследования, проведенного во второй главе исследования, сформулированы следующие выводы:

- выявлены такие проблемные аспекты применения норм о дисциплинарной ответственности государственных служащих: (1) необоснованным признано закрепление в законодательстве широкого перечня однотипных дисциплинарных взысканий незначительной эффективности, имеющих исключительно моральное воздействие на государственного служащего (замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии); (2) обоснована необходимость расширения содержания ст. 1 Федерального закона №79-ФЗ за счет определений, которые активно используются в названном законе и имеют значение для правоприменительной практики. Одним из таких определений, является «дисциплинарное взыскание», которое является главным компонентом дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе; (3) норма о том, что предупреждение о неполном должностном соответствии, безусловно снимается через год, если к данному служащему не применялись другие меры дисциплинарного воздействия, является необоснованной; (4) вопрос выбора вида дисциплинарных взысканий при совершении дисциплинарного проступка государственным служащим должен быть в определенной степени урегулирован на нормативном уровне; (5) в законодательстве отсутствует четкого представления о малозначительном

коррупционном правонарушении в отношении государственных служащих; (6) смягчение ответственности за коррупционные правонарушения, предложенные законопроектом №1078992-7 признаны необоснованными; (7) установлено противоречие положений действующего российского законодательства и приведенным высшей судебной инстанцией определением дисциплинарного коррупционного проступка. Для устранения этих противоречий предложено ст. ст. 59.1, 59.3 Федерального закона №79-ФЗ перед словом «взыскание» во всех падежах дополнить словом «дисциплинарное» в соответствующих падежах, ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона №79-ФЗ изложить в следующей редакции «Дисциплинарное взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия применяется к государственному служащему в случае:»; (8) обосновано, что до настоящего времени не утратила актуальности дискуссия на предмет того, какой вид наказания должен применяться к государственному служащему в случае совершения им одновременно и административного правонарушения, и дисциплинарного проступка. Такая проблема характерна не только для Российской Федерации, но и для некоторых зарубежных государств;

– сформулированы следующие предложения в законодательство, которые должны усовершенствовать правовое регулирование института дисциплинарной ответственности государственных служащих: (1) предложено исключить из числа дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, строгий выговор, поскольку какое-либо «внятное» различие между выговором и строгим выговором отсутствует, разграничение этих мер воздействия на государственных служащих является весьма условным. При этом поддержана позиция исследователей внести в

такой перечень взыскания экономического характера – таких как денежный штраф, сокращение заработной платы на определенный период; (2) обоснована необходимость определить перечень проступков, за которые можно налагать конкретные виды дисциплинарного взыскания (в частности, замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии), что минимизирует дискреционные полномочия представителя нанимателя, а для снятия предупреждения о неполном должностном соответствии проводить внеочередную процедуру аттестации. Для реализации последнего предложения необходимо ст. 58 Федерального закона №79-ФЗ дополнить п. 10 следующего содержания: «для снятия дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии по истечении одного года со дня его применения проводится внеочередная аттестация гражданского служащего». Кроме того ст. 48 58 Федерального закона №79-ФЗ должна быть дополнена п. 6.1. следующего содержания: «Внеочередная аттестация гражданского служащего проводится для снятия с государственного служащего дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии»; (3) установлено, что нормы о дисциплинарных взысканиях государственных служащих нуждается в совершенствовании - в Федеральном законе №79-ФЗ, как в нормативном акте общего характера, должен быть приведен полный перечень дисциплинарных взысканий, применяемых к данной категории лиц с указанием на то, какие из них могут применяться в качестве основных, дополнительных и основных и дополнительных; (4) обосновано, что на законодательном уровне необходимо сформировать четкое представление о малозначительном коррупционном проступке. На наш взгляд к

числу таковых необходимо отнести нарушения, которые приводят лишь к формальному несоблюдению требования антикоррупционного законодательства, не имеют под собой вины и не влекут общественно опасных последствий; (5) предложено ст. 59.3 Федерального закона №79-ФЗ дополнить ч. 1-1 следующего содержания: «При применении взысканий за коррупционные правонарушения следует руководствоваться общим порядок применения дисциплинарного взыскания (ст. 58 настоящего Закона) с учетом особенностей, установленных настоящей статьей». Реализация этих предложений исключит дискуссии относительно необходимости применять общие правила наложения дисциплинарных взысканий при их наложении за коррупционные проступки.

Заключение

В результате проведенного анализа нормативных правовых актов, научной и учебной литературы, материалов судебной практики были обобщены теоретические и практические аспекты дисциплинарной ответственности государственных служащих, выявлены проблемы правового регулирования этого института, сформулированы предложения по их решению. По итогам проведенной работы пришли к нижеизложенным выводам.

Законодательство о дисциплинарной ответственности государственных служащих прошло в свое развитии следующие этапы: (1) начало XVIII века - XVIII век – нормы дисциплинарной ответственности государственных служащих только появляются в законодательстве, они не систематизированы и достаточно динамичны, дисциплинарная ответственность не отделена от уголовной; (2) XIX век – 1917 год – предпринимаются активные попытки улучшить служебную дисциплину, повысить эффективность деятельности государственного аппарата, систематизируются дисциплинарные взыскания, применяемые к государственным случаям, дисциплинарная ответственность начинает отделяться от уголовно-правовой; (3) советский период, характеризующийся становлением правового института дисциплинарной ответственности, нормы которого в одинаковой мере распространялись на все категории работников, без выделения категорий, рода занятия, направления трудовой деятельности работников.

Дисциплинарная ответственность характеризуется следующими особенностями: нормативным основанием дисциплинарной ответственности является ТК РФ, федеральные законы, уставы и положения о дисциплине; применяется исключительно к физическим лицам; является внесудебной ответственность – дисциплинарные взыскания вменяются работодателями

или вышестоящими органами; фактическим основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок.

Под дисциплинарной ответственностью государственных служащих следует понимать обязанность специальных субъектов претерпевать определенные лишения, связанные с применением к ним дисциплинарных взысканий, за совершение дисциплинарного проступка.

Основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих является совершение ими дисциплинарного проступка, единое определение которого в действующем законодательстве отсутствует. При этом предложено под дисциплинарным проступком государственного служащего понимать противоправное виновное действие или бездействие государственного служащего (неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на государственного служащего должностных обязанностей, обязанностей, несоблюдение ограничений и запретов, предусмотренных законодательством, установленных в отношении государственных служащих, совершение коррупционного правонарушения), повлекшее вредные последствия и являющееся основанием для применения мер дисциплинарно-правового принуждения.

Под коррупционным правонарушением следует понимать общественно опасное деяние (действие или бездействие), совершенное умышленно публичным должностным лицом с противоправным использованием предоставленных законом полномочий с целью получения выгоды материального или нематериального характера. Следовательно, коррупционное правонарушение неправильно рассматривать в качестве разновидности дисциплинарного проступка – это понятие значительно шире. Основанием дисциплинарной ответственности государственного служащего является коррупционный проступок, состоящий в нарушении служебной дисциплины и выраженный в противоправном виновном неисполнении или

ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Выявлен ряд проблем в правовом регулировании института дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения. В частности, обосновано, что до настоящего времени не утратила актуальности дискуссия на предмет того, какой вид наказания должен применяться к государственному служащему в случае совершения им одновременно и административного правонарушения, и дисциплинарного проступка. Такая проблема существует не только в Российской Федерации, но характерна и для зарубежных правовых порядков. Кроме того, доказано, что формулировка «со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения», используемая при определении момента течения сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности за коррупционные проступки, является не конкретной и нуждается в уточнении на нормативном уровне.

Выявлены такие проблемные аспекты применения норм о дисциплинарной ответственности государственных служащих:

- необоснованным признано закрепление в законодательстве широкого перечня однотипных дисциплинарных взысканий незначительной эффективности (замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии);

- норма о том, что предупреждение о неполном должностном соответствии, безусловно снимается через год, если к данному служащему не применялись другие меры дисциплинарного воздействия, является необоснованной;

- вопрос выбора вида дисциплинарных взысканий при совершении дисциплинарного проступка государственным служащим должен быть в определенной степени урегулирован на нормативном уровне;

– в законодательстве отсутствует четкого представления о малозначительном коррупционном правонарушении в отношении государственных служащих;

– смягчение ответственности за коррупционные правонарушения, предложенные законопроектом №1078992-7, признаны необоснованными.

По результатам исследования сформулированы следующие предложения в законодательство:

– предложено ч. 2 ст. 192 ТК РФ изложить в следующей редакции: «Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине (часть пятая статьи 189 настоящего Кодекса) для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также другие основания применения дисциплинарной ответственности и виды дисциплинарных взысканий». Такая формулировка устранил следующую коллизию законодательства – понятие «дисциплинарный поступок» и перечень дисциплинарных взысканий, закрепленные в ТК РФ оказались уже, содержащегося в специальных законах о различных видах государственной службы;

– предложено ст. ст. 59.1, 59.3 Федерального закона №79-ФЗ перед словом «взыскание» во всех падежах дополнить словом «дисциплинарное» в соответствующих падежах;

– предложено установить запрет на поступление на государственную службу лиц, внесенных реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Это будет способствовать предупреждению совершения новых ими коррупционных правонарушений, соответствовать зарубежному опыту противодействия коррупции и решит проблему неопределенности правовых последствий, наступающих в связи с внесением данных о государственном служащем, совершившем коррупционный проступок в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия;

– предложено исключить из числа дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, строгий выговор, поскольку

какое-либо «внятное» различие между выговором и строгим выговором отсутствует, разграничение этих мер воздействия на государственных служащих является весьма условным. При этом поддержана позиция исследователей внести в такой перечень взыскания экономического характера – таких как денежный штраф, сокращение заработной платы на определенный период;

– предложено определить перечень проступков, за которые можно налагать конкретные виды дисциплинарного взыскания (в частности, замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии), что минимизирует дискреционные полномочия представителя нанимателя, а для снятия предупреждения о неполном должностном соответствии проводить внеочередную процедуру аттестации. Для реализации последнего предложения необходимо ст. 58 Федерального закона №79-ФЗ дополнить п. 10 следующего содержания: «для снятия дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии по истечении одного года со дня его применения проводится внеочередная аттестация гражданского служащего». Кроме того, ст. 48 58 Федерального закона №79-ФЗ должна быть дополнена п. 6.1. следующего содержания: «Внеочередная аттестация гражданского служащего проводится для снятия с государственного служащего дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии»;

– предложено в Федеральном законе №79-ФЗ, как в нормативном акте общего характера привести полный перечень дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным гражданским служащим, с указанием на то, какие из них могут применяться в качестве основных, дополнительных и основных и дополнительных;

– предложено на законодательном уровне сформировать четкое представление о малозначительном коррупционном проступке. На наш

взгляд к числу таковых необходимо отнести нарушения, которые приводят лишь к формальному несоблюдению требования антикоррупционного законодательства, не имеют под собой вины и не влекут общественно опасных последствий;

– предложено ст. 59.3 Федерального закона №79-ФЗ дополнить ч. 1-1 следующего содержания: «При применении взысканий за коррупционные правонарушения следует руководствоваться общим порядок применения дисциплинарного взыскания (ст. 58 настоящего Закона) с учетом особенностей, установленных настоящей статьей». Реализация этого предложения исключит дискуссии относительно необходимости применять общие правила наложения дисциплинарных взысканий при их наложении за коррупционные проступки.

Список используемых источников

1. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 28.01.2014 по делу № 33-11979/2013 [Электронный ресурс]. URL: [//sudact.ru/regular/doc/3iX5eIuGB5Jn/](http://sudact.ru/regular/doc/3iX5eIuGB5Jn/) (дата обращения: 08.05.2021).
2. Архиреева А.С. Юридическое содержание института дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности государственных служащих (историко-правовой анализ) // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2016. № 21. С. 124-126.
3. Батрова Т.А., Корнеева О.В. Конкуренция «отрицательных» оснований увольнения сотрудников органов внутренних дел: алгоритм решения проблемы // Журнал российского права. 2017. №5. С. 80-87.
4. Боровая Е.В. Дисциплинарная ответственность как особый вид юридической ответственности // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2018. № 2 (36). С. 171-174.
5. Ванюшин Я. Л., Пронина М.М. Дисциплинарная ответственность в органах внутренних дел: некоторые вопросы теории и практики: методические рекомендации. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2010. 125 с.
6. Генеральный регламент или Устав от 28 февраля 1720 г., по которому Государственные Коллегии, також и все оных принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не токмо во внешних и внутренних учреждениях, но и во отправлении своего чина, подданнейше поступать имеют // Извлечение из книги Законодательство Петра I. 1696-1725 годы (составитель, автор предисловия и вступительной статьи В.А. Томсинов). М.: Зерцало, 2014.
7. Голоманчук Э.В. Отдельные нюансы порядка и процедуры привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности

за коррупционные правонарушения // Форум. Серия: Гуманитарные и экономические науки. 2018. № 2 (14). С. 101-105.

8. Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=150> (дата обращения: 16.03.2021).

9. Дмитрук И.П. Отдельные проблемы регулирования дисциплинарной ответственности муниципальных служащих за коррупционные правонарушения: международный аспект // Право и суд в современном мире: сборник статей и тезисов XIV Ежегодной конференции Российского государственного университета правосудия (г. Москва, 19-20 февраля 2015 г.). М.: РГУП, 2016. С. 1449-1463.

10. Добробаба А.В. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности муниципальных и государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы и перспективы // Актуальные вопросы публичного права. Материалы XVII Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов. В 2-х частях. Отв. редактор Д.В. Конев. Екатеринбург, 2018. С. 8-13.

11. Завитова С.В. Дисциплинарная ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы правоприменительной практики // *Ius Publicum et Privatum*. 2019. № 2 (4). С. 15-20.

12. Зайков Д.Е. Проблемы правоприменительной практики увольнения работников в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах - Военно-правовое обозрение. 2018. № 6 (251). С. 96-103.

13. Зубарев С.М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. 2015. №16. С. 36-40.

14. Козлов Т. Л. О правовой природе и содержании коррупционного правонарушения // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. №1 (21). С. 268-273.

15. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2014. 1008 с.

16. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ. 2009. №20. Ст. 2394.

17. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121140/

18. Коряковцев Ю.Н., Николаева Л.Д. Содержание и основания юридической ответственности за нарушение земельного законодательства // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2013. № 3 (20). С. 31-38.

19. Лещина Э.Л. Вопросы классификации и систематизации дисциплинарных взысканий для государственных служащих РФ // В книге: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения). Под общей редакцией А.И. Каплунова. 2019. С. 146-150.

20. Матвеева Т.П., Павловская Ю.В. Дисциплинарные взыскания государственных гражданских служащих (проблемы их совершенствования в рамках дисциплинарных правоотношений) // Синергия Наук. 2018. № 28. С. 792-797.

21. Методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта

интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции [Электронный ресурс]. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/protivodejstvie-korrupcii/metodicheskie-rekomendacii-po-privlecheniyu-k-otvetstvennosti/> (дата обращения: 07.05.2021).

22. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике»: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества независимых государств от 15.11.2003 №22-15 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901898824>

23. Нагорная М. Нормы Закона о коррупции предлагается «смягчить» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/normy-zakona-o-korrupcii-predlagaetsya-smuyagchit/> (дата обращения: 05.05.2021).

24. Невирко Д.Д. К вопросу о дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения в контексте эффективности государственного управления // Тенденции развития науки и образования. 2019. № 56-9. С. 68-72.

25. Недбайло, П.Е. Система юридических гарантий применения юридических норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 44-53.

26. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования мер ответственности за коррупционные правонарушения: Проект Федерального закона №1078992-7 [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1078992-7> (дата обращения: 08.05.2021).

27. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: Федеральный закон от 07.06.2013 №116-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147226/#dst100033 (дата обращения: 22.10.2020).

28. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

29. О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14.10.2012 №1377 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_136541/ (дата обращения: 11.10.2020)

30. О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов исполнительных комитетов и служащих в советских учреждениях: Декрет ВЦИК от 26.04.1920 [Электронный ресурс]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_608.htm (дата обращения: 15.10.2020).

31. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст. 4472.

32. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. №52 (часть I). Ст. 6228.

33. О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26.06.1992 №3132-1 // Российская газета. 29 июля 1992. №170.

34. Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик: Постановление ЦИК СССР от 13.10.1929 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex16620.htm> (дата обращения: 15.10.2020).

35. Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10.11.2007 №1495 // Собрание законодательства РФ. 2007. №47 (1 ч.). Ст. 5749.

36. Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных

проступков утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157790/ (дата обращения: 16.03.2021).

37. Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции: подготовлен Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (февраль 2016 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/magic/ru-RU/8029339b-1502693961.docx> (дата обращения: 16.03.2021).

38. Овсянников Ю.Н. О дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2016. Т. 7. № 1 (23). С. 155-162.

39. Определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 24.09.2020 № 88-6775/2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.v2b.ru/documents/opredelenie-devyatogo-kassatsionnogo-suda-obschey-urisdiktsii-ot-24/> (дата обращения: 07.05.2021).

40. Орлова Ю.Р. Коррупция как социально-правовая проблема российской действительности // Преодоление коррупции - главное условие утверждения правового государства: межведомственный научный сборник / под ред. А.И. Комаровой. М., 2014. Т. 1 (39). С. 113-117.

41. Ответственность по российскому трудовому праву: монография / Отв. ред. А. Я. Петров. М.: Издательство Юрайт, 2020. 288 с.

42. Писаренко Е.С. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2016. № 1-7. С. 17-21.

43. Погодина, Н.А., Пашкевич, Я.Г. К вопросу о понятии «юридическая ответственность» // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2015. № 3. С. 153-155.
44. Рейтинг стран мира по индексу восприятия коррупции. [Электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index> (дата обращения: 15.03.2021).
45. Решение Абаканского городского суда Республики Хакасии от 11.11.2014 по делу № 2-7785/2014 [Электронный ресурс]. URL: [//sudact.ru/regular/doc/U8C3c5arqTNX/](https://sudact.ru/regular/doc/U8C3c5arqTNX/) (дата обращения: 05.05.2021).
46. Решение Кировского районного суда г. Омска от 15.05.2018 по делу № 2-1487/2018 [Электронный ресурс]. URL: [//sudact.ru/regular/doc/3y8PtrEGLM1r/](https://sudact.ru/regular/doc/3y8PtrEGLM1r/) (дата обращения: 08.05.2021).
47. Решение Кировского районного суда г. Уфы от 03.01. 2020 по делу № 2-1000/2020 [Электронный ресурс]. URL: [//sudact.ru/regular/doc/Pa532ITCn4xQ/](https://sudact.ru/regular/doc/Pa532ITCn4xQ/) (дата обращения: 05.05.2021).
48. Решение Краснодарского гарнизонного военного суда от 26.12.2019 по делу № 2А-259/2019 [Электронный ресурс]. URL: [//sudact.ru/regular/doc/D9N86EKH6ydW/](https://sudact.ru/regular/doc/D9N86EKH6ydW/) (дата обращения: 08.05.2021).
49. Решение Курского гарнизонного военного суда от 20.05.2020 по делу № 2А-59/2020 [Электронный ресурс]. URL: [//sudact.ru/regular/doc/YnBqW0Um9aZm/](https://sudact.ru/regular/doc/YnBqW0Um9aZm/) (дата обращения: 08.05.2021).
50. Решение Первомайского районного суда г. Ростова-на-Дону от 30.05.2019 по делу № 2-2131/2019 2020 [Электронный ресурс]. URL: [//sudact.ru/regular/doc/NLYY1XifA8dp/](https://sudact.ru/regular/doc/NLYY1XifA8dp/) (дата обращения: 08.05.2021).
51. Решение Челябинского гарнизонного военного суда от 20.05.2020 по делу № 2А-61/2020 [Электронный ресурс]. URL: [//sudact.ru/regular/doc/WRcL35zWgq1s/](https://sudact.ru/regular/doc/WRcL35zWgq1s/) (дата обращения: 08.05.2021).

52. Решение Читинского гарнизонного военного суда от 13.02.2020 по делу № 2-50/2020 [Электронный ресурс]. URL: [//sudact.ru/regular/doc/r17CKdMlgVd1/](http://sudact.ru/regular/doc/r17CKdMlgVd1/) (дата обращения: 08.05.2021).

53. Свод законов Российской Империи [в 5 кн., 16 тт.] / Под редакцией и с примечаниями И. Д. Мордухай-Болтовского. Том третий. Свод уставов о службе гражданской. Книга первая. Устав о службе по определению от правительства. СПб., 1912. 417 с.

54. Семяшкина А.В. Дисциплинарный проступок как основание для привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности // Актуальные проблемы становления и развития правовой системы Российской Федерации: сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции студентов, магистрантов и аспирантов. 2018. С. 76-81.

55. Сидорова А.В. Место «коррупционное правонарушение» в общетеоретической системе правонарушений // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики: Материалы XVI Международной научно-практической конференции. В 2-х томах. 2019. С. 12-15.

56. Соломенникова М.А., Князбеева О.С. Дисциплинарный (служебный) проступок как основание дисциплинарной ответственности // Наука среди нас. 2019. № 8 (24). С. 85-93.

57. Спектор Е.И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал российского права. 2015. №8 (224). С. 40-46.

58. Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше протчих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был от 24.01.1722 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/tabel.htm> (дата обращения: 20.10.2020).

59. Тавокин Е. П., Широкова О. В., Шишова Ж. А. Коррупция в системе государственной службы // Мониторинг. 2014. №1 (119). С. 70-86. С. 70-86.
60. Трудовое право России в 2 т. Том 1. Общая часть / Отв. ред. Сафонов В.А. М.: Норма, 2017. 231 с.
61. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст. 3.
62. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. [Электронный ресурс]. URL: https://pravo.by/upload/pdf/krim-pravo/ulogenie_o_nakazaniyah_ugolovnih_i_ispravitelnih_1845_goda.pdf (дата обращения: 15.10.2020).
63. Уржумцев Д.А. История развития института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в России // Российская государственность в XXI веке (государственно-правовые институты и политические процессы в России: прошлое, настоящее, будущее): сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. 2018. С. 132-135.
64. Устав Благочиния или Полицейский от 8 апреля 1782 года // Извлечение из книги Законодательство императора Петра III: 1761-1762 годы. Законодательство императрицы Екатерины II: 1762-1782 годы (составитель и автор вступительных статей В.А. Томсинов). М.: Зерцало, 2011.
65. Хачатуров, Р.Л., Липинский, Д.А. Общая теория юридической ответственности: Монография. СПб.: Юридический центр Пресс, 2007. 950 с.
66. Черняева Д.В., Дарбинян Т.А. Трудовые обязанности работника в научно-практическом измерении // Журнал российского права. 2018. №4 (256). С. 140-149.

67. Act No. 234/2014 Coll. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-234#cast4> (дата обращения: 25.05.2021).

68. Basic Law for the Federal Republic of Germany in the adjusted version published in the Bundesgesetzblatt Part III, outline number 100-1, which was last amended by Articles 1 and 2 sentence 2 of the Act of 29 September 2020 (BGBl. I p. 2048) has been amended [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (дата обращения: 25.05.2021).

69. Ethical framework for employees of the federal administrative civil service: Circular 573 published in the Moniteur belge of 27 August 2007 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.begroting.be/FR/Documents/cadreDeont.pdf> (дата обращения: 25.05.2021).

70. In the trunk 199 officials are dismissed [Электронный ресурс]. URL: <https://www.truenumbers.it/multe-ai-dipendenti/> (дата обращения: 25.05.2021).

71. Law №83-634 of July 13, 1983 on the rights and duties of employees [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000504704/> (дата обращения: 25.05.2021).