

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Дисциплина в государственном управлении

Обучающийся

Н.В. Рогачева

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

к.ю.н., доцент, А.Н. Станкин

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

Тольятти 2022

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические основы и правовое регулирование дисциплины в государственном управлении.....	9
1.1 Понятие и сущность дисциплины в системе публичного управления: сравнительно-правовой анализ.....	9
1.2 Служебная дисциплина как основа государственного управления в РФ	24
1.3 Юридическая природа дисциплины в государственном управлении и особенности служебного распорядка	33
Глава 2 Организационные и социально-правовые особенности укрепления дисциплины в государственном управлении	39
2.1 Нравственные особенности соблюдения служебной дисциплины в системе государственного управления.....	39
2.2 Организационно-правовой механизм укрепления служебной дисциплины	47
Глава 3 Проблемы и особенности применения дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим.....	54
3.1 Правовое регулирование дисциплинарной ответственности и основания ее применения.....	54
3.2 Проблемы, порядок и особенности привлечения к дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.....	64
Заключение	75
Список используемой литературы и используемых источников.....	78

Введение

Актуальность исследования. Развитие страны по направлению к созданию истинно правового и социального российского государства (данная цель закреплена конституционно), а также повышение направлений регулирования и публичного управления всеми общественными сферами в рамках осуществления повседневной деятельности органов власти, повышение эффективности предоставления государственных услуг, реформирование государственной службы, совершенствование администрирования в деятельности органов власти невозможно без утверждения принципа неукоснительного соблюдения дисциплины государственными гражданскими служащими.

Основная роль в формировании современного типа государственного чиновника как высокоморальной личности принадлежит дисциплинарному ресурсу в органах власти и иных структур публичного управления в процессе их повседневной деятельности. Т.е., этических убеждений и реализации нравственных принципов в поведении, которые будут помогать созданию и развитию системы правового воспитания и формированию этических ценностных ориентаций государственного служащего, достижению высокого профессионализма и неукоснительного соблюдения дисциплины, ответственного отношения к выполняемым обязанностям.

Вопросы дисциплины государственного служащего при осуществлении публичного управления постоянно продолжают возникать. Данный факт свидетельствует о том, что научная и правоприменительная изучаемая территория еще до конца не исследована, существуют различные, частично конфликтующие, даже противоречивые точки зрения специалистов и ученых о задачах и целях дисциплинарной ответственности, основаниях и последствиях привлечения к ответственности. Терминология («дисциплина, государственные служащие, публичное управление, органы власти, правоохранительные органы») до сих пор неясна и лишена единства.

Кроме того, хотелось бы отметить небольшой объем комплексных теоретических исследований по рассматриваемой проблематике (при относительно устойчивой разработке в правовом плане), учитывающих современные законодательные акты о государственной службе, которые принимаются в рамках проводимой реформы государственной службы.

Следовательно, актуальность исследования избранной темы обусловлена необходимостью:

- теоретического анализа понятия дисциплины в государственном управлении и дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, их сущности, отличительных признаков, а также места и роли в обеспечении законности в государственной управленческой деятельности;

- решения вопроса о соотношении административно-правового и трудового правового аспектов в системе правового регулирования дисциплины в государственном управлении;

- повышения эффективности института обеспечения дисциплины и дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих;

- совершенствования нормативной базы в указанных направлениях.

Степень изученности проблемы. В числе представителей современной отечественной правовой науки, в трудах которых нашли свое отражение отдельные теоретические аспекты дисциплины в системе публичного управления можно назвать Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, М.Б. Добробабы, В.М. Манохина, Д.М. Овсянко, Н.Н. Шуваловой и др. Различные вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих были предметом диссертационных работ таких авторов, как Е.В. Климкина, А.В. Чуев, и др.

Наиболее интересными и актуальными видятся специальные исследования, например:

- В.А. Чистова видит назначение служебной дисциплины как

специального фактора стимулирования правомерной деятельности государственных служащих [69, с. 83];

– С.Ю. Чимаров дает сравнительную характеристику относительно новым понятиям «дисциплины воина» и служебной дисциплины полицейского [68, с. 267];

– Э.В. Зауторова изучает психологические факторы, влияющие на нарушения в органах власти норм служебной дисциплины [16, с. 15];

– М.С. Шарифзода пишет о служебной дисциплине в органах ОВД как особой разновидности дисциплины государственных служащих [71, с. 212] и т.д.

Институт дисциплины в государственном управлении имел и до настоящего времени сохраняет особую значимость в силу того, что специфика служебных функций, выполняемых государственными служащими, предполагает наличие у них полномочий властного характера, реализация которых ведет к принятию решений, затрагивающих практически все важнейшие стороны социальной жизни человека, и к совершению действий, результатами которых могут быть особо тяжкие последствия.

Поддержание законности и дисциплины – одна из наиболее сложных задач, решение которой предусматривает реализацию целого комплекса взаимосвязанных мероприятий. К числу рассматриваемых векторов исследования и развития относятся такие аспекты, как законодательное регулирование, повышение профессиональных навыков, формирование оценочных критериев и мотивационной системы, определение ответственности, обеспечение гласности для общественности и СМИ.

Объектом исследования являются общественные и служебные отношения по поводу обеспечения и реагирования на нарушения служебной дисциплины как важнейшего фактора достижения эффективности публичного управления.

Предметом ВКР являются нормы права, научные и правовые доктрины,

закрепляющие институт дисциплины в государственном управлении.

Цель работы состоит в изучении особенностей, выявлении пробелов и недостатков регулирования и состояния института дисциплины в государственном управлении.

Поставленная цель исследования предполагает необходимость решения следующих задач:

- дать понятие и раскрыть сущность дисциплины в системе социального управления; изучить служебную дисциплину как основу государственного управления в РФ;
- показать юридическую природу дисциплины в государственном управлении и особенности служебного распорядка; исследовать организационно-правовой механизм укрепления служебной дисциплины;
- определить нравственные особенности соблюдения служебной дисциплины в системе государственного управления;
- изучить правовое регулирование дисциплинарной ответственности и основания ее применения;
- показать и рассмотреть проблемы, порядок и особенности привлечения к дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.

В процессе исследования применялись **методы** сравнительно-правового, формально-юридического, системного и статистического анализа.

В целом нормативная база в указанном направлении вполне сложилась. В частности, в данной сфере существуют следующие нормы:

- Конституции РФ [27]; Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции [26];
- Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12.12.1996) [33];
- Модельного кодекса поведения для государственных служащих (Приложение к Рекомендации Комитета министров Совета Европы от

11.05.2000 № R(2000)10 о кодексах поведения для государственных служащих) (не вступил в силу) [35];

– Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [39];

– Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [41];

– Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [37], иных федеральных законов, содержащих ограничения, запреты и обязанности государственных служащих РФ;

– юридически положения иных нормативных правовых актов РФ и судебных документов, например, Указа Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении Общих принципов служебного поведения государственных служащих» [52];

– иных нормативных правовых актов РФ, в частности, Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, Кодекса этики и служебного поведения сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих уголовно-исполнительной системы;

– Приказа Судебного департамента от 26 апреля 2011 года № 79 «Об утверждении Типового кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих аппаратов федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и управлений Судебного департамента в субъектах Российской Федерации», региональных актах.

Также нормативное регулирование дисциплины в государственном управлении базируется на общепризнанных нравственных принципах и нормах российского общества.

Теоретическое и практическое значение исследования состоит в том,

что сформулированные автором теоретические выводы, практические рекомендации расширяют познание в науке и могут быть использованы для дальнейшей разработки предложений по реформированию института дисциплины в государственном управлении.

Новизна исследования обоснована отдельными современными изменениями законодательства РФ, направленными на борьбу с коррупцией в органах власти, привлечением материалов современной судебной практики и статистики по дисциплинарным правонарушениям (2019-2021 гг.), а также новизной постановки отдельных проблемных вопросов.

Структура работы predetermined целями исследования и включает в себя введение, три главы, заключение, список использованных источников. Во введении определены актуальность, цели, задачи, методы исследования, выявлена изученность проблемы, указаны практическая и теоретическая значимость.

В первой главе дана общая характеристика основ и правового регулирования дисциплины в государственном управлении.

Во второй главе рассматриваются организационные и социально-правовые особенности укрепления дисциплины в государственном управлении.

В третьей главе уделено внимание вопросам применения дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим. В заключении подведены итоги работы и сделаны соответствующие решенным задачам выводы.

Глава 1 Теоретические основы и правовое регулирование дисциплины в государственном управлении

1.1 Понятие и сущность дисциплины в системе публичного управления: сравнительно-правовой анализ

Базисом, на котором выстроена система государственного управления в Российской Федерации, выступают конституционные положения, влияние которых, в том числе, проявляется и в государственной службе. Государство обязано решать определенные задачи, эффективность реализации которых зачастую сводится к тому, насколько качественно организован труд чиновников и руководителей органов, относящихся к госаппарату. Очевидно, что принятие своевременных и грамотных решений возможно только в том случае, когда власть обладает достаточным достоинством и силой, чтобы надлежащим образом выполнять собственное предназначение перед обществом. Исходя из этого, особенно значимой становится проблематика, связанная со становлением и развитием госслужбы.

Один из ключевых факторов, обеспечивающих стабильность и продуктивность госслужбы, выступает кадровая подготовка. Стоит отметить, что в рамках законодательных положений отсутствует исчерпывающая дефиниция, которая характеризовала бы понятие «государственная служба». В соответствии с трактовками, предлагаемыми в рамках научной доктрины, его принято определять, как специфический вид профессиональной гражданской деятельности, целью которой выступает реализация полномочий госорганов. Соответственно, лица, находящиеся на должностных позициях в данных органах, относятся к категории государственных служащих.

Еще один термин – «дисциплина» – достаточно широко трактуется не только научными специалистами и исследователями, но и простыми обывателями, при этом толкование, в зависимости от позиции, может

оказаться разным. В одних случаях под дисциплиной подразумевается набор сформировавшихся и устоявшихся привычек, характеризующих воспитание отдельно взятого человека, в других – понятие определяется как сборник, регламентирующий стандартные поведенческие правила, либо акцент делается на послушании, которое также ассоциируется с указанным термином [19, с. 7].

Зачастую дисциплина рассматривается как определенная поведенческая модель, которая коррелирует с общественными нормами, либо с правилами и стандартами, установленными определенным сообществом – к примеру, предприятием или организацией. Как показывает исторический опыт, в общественной жизни не существует сфер, в рамках которых от государства не потребуется определенный организационный или дисциплинарный уровень поведения, в том числе, регулирующий и задающий вектор деятельности гражданского населения, а также должностных лиц различного рода учреждений.

В рамках научной доктрины принято выделять несколько разновидностей дисциплины – начиная с учебной и трудовой, и заканчивая государственной формами. Последней отводится особая роль, поскольку основанием для ее установления выступают положения, принятые на уровне законодательства. Государство обладает правом устанавливать определенные поведенческие правила и нормы, а также формировать специальные органы, функционал которых позволяет обеспечить их соблюдение.

Исходя из этого, можно сказать, что под служебной дисциплиной, соответствие нормам которой является обязательным для всех госслужащих, подразумевается строгое исполнение установленного распорядка и регламента, основанием для которых выступают законы, либо иные нормативно-правовые акты. Для повышения личной ответственности и укрепления дисциплины применяются как мотивационные, так и дисциплинарные меры, каждая из которых ориентирована на повышение

итоговой эффективности, и призвана стимулировать госслужащих к надлежащему исполнению собственных обязанностей, определяемых занимаемой должностью.

Сравнительный анализ государственной гражданской службы в зарубежных странах: Китае, США, Великобритании, Японии, Франции, Германии, и т.д. позволил выделить ряд отличающихся от российских методов стимулирования служащих [75;76;77;78;79 и др.].

Так, например, китайская государственная служба отличается от российской тем, что имеет ранжированную иерархию государственных органов, и поэтому процесс исполнения либо неисполнения служебной дисциплины сказывается на повышении или понижении его ранга, соответственно. Для гражданина Китая - серьезный стимул нести честную и добросовестную службу.

Рассматривая опыт Китайской народной республики, необходимо отметить, что законодательство КНР не менялось на протяжении более 2-х десятков лет, в частности, нормы закрепленные законом «О народной полиции» 1995 г., действуют и в настоящее время, и являются достаточно эффективными в сфере укрепления служебной дисциплины и правопорядка.

В некоторой степени, закрепленные в указанном законе нормы схожи с российскими, здесь необходимо отметить ряд ограничений, наложенных на служащих правопорядка в КНР. Полицейским запрещено: распространять заявления, наносящие ущерб престижу государства; вступать в нелегальные организации; принимать участие в таких мероприятиях, как собрания, процессии и демонстрации; разглашать государственные и служебные тайны; заниматься подлогом, скрывать факты по делу, покрывать или потворствовать незаконной или преступной деятельности; вырывать признание под пыткой, подвергать преступников телесным наказаниям или жестокому обращению; избивать кого-либо, или подстрекать к этому других; накладывать незаконное наказание или взимать незаконный штраф;

незаконно лишать других людей свободы или ограничивать ее, проводить незаконные обыски личных вещей, требовать или принимать взятки; посещать обеды или принимать подарки от заинтересованных сторон или их агентов; пренебрегать своими обязанностями и не выполнять уставных требований; совершать другие действия, нарушающие закон и дисциплину [69, с. 83].

Главным отличием законодательных актов КНР в сфере укрепления законности и служебной дисциплины, является жесткость наказаний за совершенные проступки. В 90% случаев нарушения сотрудниками публичных органов КНР своих служебных обязанностей приравнивается к должностному преступлению и влечет уголовную ответственность [81].

В КНР считается очень престижным занятием служба в народной полиции, сотрудники правоохранительных органов заслужили доверие и уважение своего населения. Ежемесячное жалование, получаемое полицейскими сопоставимо с доходами представителей среднего бизнеса или государственных чиновников среднего звена. Однако и функций у полицейских КНР гораздо больше, чем у российских коллег. Китайские сотрудники правоохранительных органов отвечают за внутреннюю безопасность, расследование общеуголовных, экономических преступлений, за работу спасательных служб, есть и специализированные подразделения занимающиеся безопасностью в социальных сетях, а также отслеживающих смс - сообщения, содержащие вредоносные рассылки, в т.ч. азартные игры. Под контролем китайских полицейских находится даже издание печатной и видеопродукции [32, с. 92].

Для Британии характерной дисциплинарной мерой, применяемой в тех случаях, когда речь идет о выявлении нарушений со стороны госслужащих, выступает отправка на поднадзорное прохождение курсов, нацеленных на повышение квалификации, либо на получение дополнительной практики. В отечественной системе подобные аналоги не предусматриваются. Стоит

также отметить, что в Великобритании применяется мотивационная система вознаграждений, основой которой выступает оценка эффективности работы государственных служащих.

Денежная поддержка, систематически оказываемая в тех случаях, когда речь идет о проявлениях инициативы относительно развития инфраструктуры этического характера, в конечном счете, стала поводом для образования отдельного Комитета стандартов в публичной сфере, учрежденного в 1994 году. Решение о создании КСПС принадлежало действующему премьеру, Д. Мейджору, который отталкивался от поступающих заявлений, свидетельствующих о коррупционных схемах и махинациях, выявляемых в отношениях между политиками и крупными бизнесменами. Роль первого председателя организации была предоставлена лорду Нолану, а регламент, регулирующий столь влиятельное собрание, обуславливал необходимость привлечения в статусе членов только тех участников, которые обладают достаточным политическим опытом, и при этом не находятся в зависимости от доминирующей партии [4, с. 3].

В рамках выступления Мейджора были очерчены ключевые рамки полномочий, которыми наделялась новая организация. Задачей КСПС стало изучение существующей проблематики, характеризующейся несоблюдением рядом должностных лиц общепринятых поведенческих стандартов, в том числе – в отношении осуществляемой ими деятельности финансово-коммерческого характера, и последующая разработка свода рекомендаций, в соответствии с которыми могут на практике быть приняты изменения, требующиеся для поддержания оптимальной модели. В качестве приоритетных целей, то есть лиц, являющихся госслужащими, под рассмотрение попадали министры и советники, представители парламентских структур, чиновники и высшие лица, представляющие не только правительственные структуры, но и учреждения, функциональная деятельность которых поддерживается за счет бюджетных средств [74, с. 5].

Чуть позднее, уже в 1997 году, общий перечень компетенций организации был расширен по инициативе нового премьера, Тони Блэра. Он передал ей функционал, характеризуемый как наблюдение и мониторинг применяемых финансовых инструментов и механизмов, за счет которых получают поддержку различные политические партии, и предложил ряд решений, которые должны были способствовать оптимизации существующих положений.

В ходе формирования проекта, посвященного вопросам организации координирующего аппарата, целью которого выступает оценка этического соответствия, одним из ключевых аспектов стало рассмотрение вопросов, касающихся его правового статуса и степени независимости. Изначально Комитет стандартов представляет собой консультативное ведомство, не осуществляющее прямую регулятивную функцию, что обуславливает возможность рассмотрение частных обращений и заявлений, указывающих на совершенные или планируемые правонарушения, допускаемые должностными лицами. При этом самостоятельно расследовать подобные дела, как и требовать аналогичных действий от других структур, КСПС не вправе. Исходя из этого, правовой статус Комитета может характеризоваться как «кванго», что подразумевает организацию и финансирование по инициативе правительственной администрации, но полностью автономную работу.

Состав Комитета включает в себя десять участников, шесть из которых – это обладающие независимым статусом политики, назначаемые премьером на трехлетний срок. Еще трое – избираются на основе рекомендации, представленной тремя партиями (лейбористы, либерал-демократы и консерваторы), и последним является председатель КСПС. Структура функционирует непрерывно, что предусматривает организацию ежемесячных собраний, в рамках которых рассматриваются ключевые связанные проблемы. Вот уже более 15 лет – с 2004 года – организация

проводит опрос общественности на предмет выявления обратной связи, характеризующей качество работы Комитета и удовлетворенность его деятельностью. Как результат – опубликование общедоступных бюллетеней, организация слушаний, деятельность, посвященная различного рода исследованиям, а также итоговая отчетность перед премьером.

Стандартный отчет, публикуемый по итогам проведенной работы, подразумевает публикацию соответствующих документов, содержащих характеристику ключевой проблематики. Требования к составлению отчетности предусматривают:

- предварительное рассмотрение обстоятельств, позволяющее уточнить действительное наличие потребности в более детальном изучении – исходя из представленных фактов и материалов;

- формирование письменных заключений, характеризующих существующую проблематику, исходя из вопросных листов;

- проведение консультаций и совещаний, к участию в которых привлекаются опытные эксперты и профессионально практикующие в рассматриваемой сфере специалисты;

- организацию открытых слушаний, соответствующих формальным требованиям, и доступных для участия общества и средств массовой информации, проявляющих интерес к проблематике;

- публикацию отчетности, с включением во вторую половину записей, представляющих полученные доказательства в устной форме, а также носителя, на котором размещаются дополнительные материалы.

Значимость первого отчета, опубликованного в 1995 году, обуславливалась формированием перечня ключевых векторов, требующих дальнейшего рассмотрения усилиями КСПС, а также применением семи основных принципов, регламентирующих стандарты в публичной сфере, и регулирующих поведение должностных лиц британской власти. К числу указанных принципов были отнесены:

– бескорыстность – исключение мотивации получения финансовой или материальной выгоды за принятие определенных решений;

– порядочность – исключение зависимости от третьих лиц или сторонних организаций, способных оказать влияние на принимаемые решения;

– беспристрастность – в рамках госслужбы подразумевает объективный выбор контрагентов для закупок, субъектов для приставления к наградам, и т.д.;

– подотчетность – соблюдение процессуального порядка принятия и реализации решений, а также доступность для любых организуемых проверок;

– открытость - предоставление информации, связанной с обоснованием решений, в свободном доступе, на основании соответствующих общественных запросов;

– честность – самостоятельное заявление о возникновении проблематики, не позволяющей придерживаться указанного перечня принципов;

– лидерство – реализация принципов, и демонстрация окружающим целесообразности и значимости их соблюдения на персональном примере.

Помимо этого, первые отчеты, подготовленные усилиями Комитета, декларировали поддержку в отношении граждан, проявляющих инициативу по разоблачению неправомерных действий, совершаемых госслужащими, а также заявляли о необходимости формирования новых процессуальных кодексов, которые регламентировали бы работу локальных ведомств.

На протяжении первого пятилетнего отрезка деятельности КСПС можно было отметить значимость Комитета, оказывавшего влияние на государственную деятельность, и вносявшего многочисленные изменения в существующие положения, регулирующие вопросы этического поведения госслужащих на государственном и муниципальном уровне. Однако сегодня,

на фоне активного проведения реформ госслужбы в других государствах, британское сообщество все чаще поднимает вопрос о целесообразности текущей деятельности КСПС. Многие специалисты отмечают, что для сохранения эффективности Комитету необходимо заметно расширить предоставленные изначально полномочия.

Если говорить об опыте Объединенного Королевства – можно сделать вывод, что специфика регулирования госслужбы с точки зрения регламентирования этических вопросов, хоть и позволяет получить комплексную информацию в ходе проведения исследований, все же имеет в большей степени консультативный характер, так как перечень полномочий, имеющихся в распоряжении координирующих органов-«советников», весьма ограничен. В тех случаях, когда меры и предложения, разработанные на основании полученных сведений, не находят одобрения со стороны правительства, отклонить их не составляет особого труда.

В целом, для остальных стран государственная служба Великобритании считается эталоном во всем мире, в связи с наличием высокой корпоративной этики. Поэтому России необходимо изучить разработанные в Великобритании этические кодексы для чиновников разного уровня с тем, чтобы разработать подобные для нашей страны.

Важная роль в становлении государственной службы в Королевстве Испания принадлежит мотивационному ресурсу публичного служащего – нравственных убеждений и принципов поведения, которые способствуют воспитанию и формированию этических ценностных ориентаций и высокой нравственности, а также служат средством противодействия коррупции в системе королевской власти и иных структурах госслужбы страны.

Государственного представителя органов публичной власти и управления в Испании часто называют «funcionario», т.е. испанский функционер от слова «функция». Пожарный, клерк в городской мэрии или иммиграционной службе, – он и есть funcionario. Он выполняет свою

функциональную задачу, и все его помыслы должны быть посвящены эффективности его деятельности. Поэтому особую важность представляет собой механизм соблюдения государственным испанским служащим этических норм [30, с. 184].

Испанский служащий сдает экзамен и на конкурсной основе попадает на определенную должность. Уволить его с должности практически невозможно, т.к. он подчиняется исключительно закону, конституции и решениям профсоюзов.

Можно заметить, что, если на систему территориальной организации Испании повлияла итальянская традиция, то в государственной службе страна восприняла французскую модель. При данной модели государственные служащие действуют на основании закона, а не контракта, критерием для назначения являются профессиональные и нравственные качества, определенные в ходе квалификационных экзаменов, а для продвижения по службе - выслуга лет.

Однако совсем недавно Королевский двор Испании опубликовал Кодекс поведения для своих служащих (2016 г.). Документ этот, вроде бы предназначенный для внутреннего пользования, получил широкую огласку. Многие его нормы были восприняты иными служащими, не принадлежащими к категории «королевского двора» [24].

Центральное и главенствующее место в Кодексе – 9 из его 20 пунктов – занимают требования, в той или иной степени связанные с вопросом о коррупции. В Испании в борьбе с коррупцией в различных уровнях власти задействованы и правоохранные органы, и партии, и общественные организации, и сам глава государства [24].

Королевский двор – это администрация главы государства, где работают порядка 500 человек. Речь идет о руководителях и сотрудниках гражданских и военных департаментах монарха – помощниках, секретарях, адъютантах. Ведь король имеет, помимо всего прочего, воинское звание

«генерального капитана», является кадровым военным и главнокомандующим вооруженных сил. Сотрудники Королевского двора – это охранники, полицейские и жандармы, а также обслуживающий персонал. К ним и обращен кодекс. В соответствии с этим документом, всем королевским служащим предписывается добросовестно выполнять свои должностные обязанности, соблюдать законы государства, постоянно повышать свою квалификацию, не разглашать содержание документов секретного характера, вежливо общаться с представителями населения [34, с. 36].

Сотрудники обязываются подчиняться своему непосредственному руководству, за исключением тех случаев, когда распоряжения в какой-то степени нарушают действующее законодательство. При решении споров и конфликтных ситуаций они должны проявлять непредвзятость, не допускать дискриминации граждан по политическим, расовым или каким-либо иным признакам и так далее.

Кодекс строжайше запрещает сотрудникам Королевского двора использовать служебное положение для личного обогащения. А ведь известно, что именно это деяние совершали в последние десятилетия многие чиновники в Испании. Запрещается королевским служащим и лоббировать за вознаграждение чьи-либо интересы. Ну а если им по службе предстоит решить какой-то вопрос, затрагивающий интересы их родственников или знакомых, то они должны отказаться от участия в решении подобного вопроса.

Прокурор Верховного суда Хесус Долс Лаго считает, что с коррупцией не справиться лишь судебно-полицейскими методами и что в борьбе с ней непременно поможет новый Кодекс поведения служащих, который, по его мнению, следует распространить на все государственные учреждения.

Один из пунктов кодекса запрещает служащим Королевского двора брать подарки. Разрешается получать – в качестве протокольного знака

внимания – лишь недорогие сувениры. Любопытно, что король запретил получать подарки и своим ближайшим родственникам – отцу, бывшему монарху, матери, сестрам, супруге и даже своим двум малолетним дочерям.

В целом, можно констатировать, что этический кодекс Испании призван содействовать укреплению авторитета государственной королевской власти, доверия граждан к институтам государства, обеспечить единую нравственно-правовую основу для согласованных и эффективных действий всех государственных структур, противодействовать падению нравственной культуры в испанском обществе.

Во Франции, так же, как в Великобритании, приветствуется и поощряется неформальное взаимодействие служащих, что позволяет повысить их мотивацию. Особенностью стимулирования французских госслужащих является оценочная система. Так, например, раз в год руководитель проводит собеседование с подчиненным в неформальной обстановке. Также существует комплексная оценка деятельности госслужащего с выставлением баллов по итогам ее проведения. Кроме того, в этой стране существует практика присутствия коллегиального органа - жюри - на конкурсном отборе на замещение должностей госслужбы, что делает этот процесс более эффективным.

Стимулирование немецких служащих работает по принципу «двух направлений в карьере»: либо должностной рост, либо работа на той же позиции с постепенным увеличением оплаты труда. Более того, в Германии госслужащему гарантировано пожизненное место работы на государственной службе. Такая же ситуация наблюдается и в Турции. Отличительной чертой немецкой госслужбы является очень большие испытательные сроки замещения должностей, что позволяет привлекать высококвалифицированные и заинтересованные в работе кадры. К тому же, очень обширны сферы ответственности служащих. Так, если деятельность служащего не соответствует нормам служебной дисциплины в нерабочее

время, то даже в этом случае он понесет за это ответственность

Концепция государственной службы в США построена на ее подчиненности в структуре государства. Основная задача государственной службы состоит в проведении в жизнь государственной политики и осуществлении экспертизы, характерно ограничение полномочий, государственная служба не может выходить за пределы того, что установлено законом.

Бюрократия в Америке, в отличие от других стран, возникла позже демократии. Она постепенно и с большими трудностями приживалась в обществе с глубоко укоренившейся демократической культурой и практикой.

В широком смысле государственным служащим в США считается любое лицо, труд которого оплачивается из бюджета федерации, штата или местного органа власти.

Государственная служба в США также имеет этический кодекс, на которую американцы придают очень большое значение. Выявление фактов, свидетельствующих о нарушении госслужащим должностных обязанностей, является основанием для применения ряда дисциплинарных мер, которые по своему содержанию отличаются от тех, что применяются в РФ. В их перечень входят: назначение периода отстранения от исполнения должностных обязанностей на срок до четырнадцати дней (без сохранения оклада); отпуск без содержания, назначаемый сроком до одного месяца.

Действует и система поощрения – так, например, для служащих высоких должностей, планирующих выход на пенсию по достижении возрастного порога, обычно подготавливаются вакансии с повышенной оплатой в частном секторе. Кроме того, для Америки, как и для Британии, характерной практикой является мотивация, ориентированная на поощрение коллективного взаимодействия, реализуемого в рамках решения определенных практических задач. Подобный подход способствует установлению коллективных связей, и повышает общий потенциал команды

[17, с. 34].

Одна из самых строгих систем квалификации и отбора, применяемых при наборе госслужащих, действует в Японии. Подобные посты могут занимать только кадры, отличающиеся высочайшим уровнем квалификации, следствием чего можно считать стабильную и продуктивную госаппарата в целом – при достаточно скромной численности занятых в нем сотрудников. Аналогичная практика постепенно внедряется в Сингапуре и Индии, что также способствует повышению эффективности госслужбы.

Проблематика, связанная с необходимостью повышения дисциплины в рамках госслужбы, на сегодняшний день остается одной из наиболее значимых. Ей уделяется повышенное внимание, как со стороны высших государственных органов, так и со стороны общественности, что обуславливается прямой взаимосвязью между дисциплиной и эффективностью. Нельзя не отметить, что на сегодняшний день госслужащие оказываются подвержены влиянию немалого числа негативных факторов, совокупность которых может пагубно сказываться на соблюдении дисциплины служебного порядка. В частности, речь идет о недостаточной социально-правовой защите, как самих служащих, так и их близкого окружения, психологическое давление на общем негативном фоне, проблемы финансово-экономического характера, способные, в конечном счете, сформировать мотивацию к совершению противоправных действий.

Исходя из указанных факторов, негативно сказывающихся на поддержании уровня защиты госслужащих, более значимой становится профилактически-преподавательская работа, которая ориентирована на формирование базовых личностных установок, соответствующих критериям профессионализма.

Персональная работа по совершенствованию личностного дисциплинарного поведения помогает сформировать внутреннее убеждение служащих в необходимости обоснованного, инициативного и

требовательного соблюдения уставов, законов, приказов, наставлений и иных подзаконных нормативных актов.

В современном мире следует не допускать снижения морального и психологического состояния служащих. Для этого требуется проводить огромную и качественную работу по усовершенствованию всей системы воспитания и стимулирования служащих, которая призвана повысить их дисциплинированность. Методы по улучшению дисциплины и в частности методы стимулирования гражданских служащих имеют огромную значимость, поскольку способствуют улучшению качества службы всех служащих и их стремлению добросовестно служить своей стране.

Приоритетное назначение госслужащих – реализация собственных компетенций в рамках функционирования госоргана, который они представляют, с учетом должностных и функциональных задач и положений, закрепленных в рамках нормативно-правовых актов и регламентов. Обязательное условие для должностных лиц – доскональное знание собственного функционала и целей, стоящих перед аппаратом, в котором они состоят, понимание ключевых задач и методов их реализации, соблюдение процессуальных процедур, а также совершение любых действий исключительно в государственных и общественных интересах.

Уровень профессиональных компетенций, а также нравственные характеристики госслужащих, выступающих проводниками государственной политики, фактически определяет не только авторитет госаппарата, но и то, насколько эффективной будет реализация приоритетных целей и задач, формируемых на каждом из уровней, и напрямую влияющих на общественное положение дел.

В Российской Федерации разработкой методических подходов и комплексных мер занимается Минтруд, целью которого в рамках данного направления выступает повышение мотивации и дисциплины госслужащих. Подобные методы на сегодняшний день находятся в процессе формирования

и оптимизации, однако в ближайшие годы должны стать полноценным элементом госслужбы.

Говоря о служебной дисциплине, нельзя не отметить, что она представляет собой одну из разновидностей дисциплины государственной, и играет существенную роль в осуществлении внутренних процессов. Именно дисциплина служит основанием для упорядочивания и выстраивания коллективной системы взаимоотношений в госструктурах, выступая в качестве организующего фактора. Дисциплинарные нормы определяют специфику взаимодействия между рядовыми и руководящими должностными лицами, а также между служащими, равными с точки зрения статуса. Грамотно выстроенная дисциплина оказывает заметное влияние на обеспечение общей надежности и устойчивости связующих элементов, объединяющих объекты и субъекты управленческой структуры. Поддержание дисциплины – залог исполнения нормативно-правовых положений, установленных в рамках действующего законодательства, а также иных актов, регламентирующих госслужбу.

1.2 Служебная дисциплина как основа государственного управления в РФ

Существенную роль, обеспечивающую развитие нового формата госслужбы в РФ, играет дисциплинарный ресурс, выраженный в повседневной работе госслужащих, и основывающийся на базовых поведенческих принципах, соответствующих нормам нравственности, и способствующих формированию ключевых ориентиров и ценностей, необходимых для профессионального отношения к поставленным задачам.

Развитие дисциплинарного подхода в рамках государственного управления основывается на комбинации факторов, оказывающих влияние на становление личности госслужащего, и соответствующих требований, позволяющих отслеживать и вносить своевременные корректировки в

осуществляемую им деятельность. Соблюдение дисциплинарной субординации является основой госслужбы, благодаря которой становится возможным осуществление ключевых управленческих задач.

Специфика функционала, осуществляемого государственными структурами, предусматривает выполнение разнообразных действий, требующих согласованности, организованного подхода и соблюдения порядка, то есть дисциплины, поддерживаемой каждым должностным лицом. Подобные условия возможны при использовании разного рода средств – от организационных до воспитательных, в крайних случаях – принудительных.

Общая характеристика дисциплины позволяет определить ее как подчинение действующему порядку. Если речь идет о государственной форме, то здесь, в первую очередь, актуальным критерием выступает соблюдение установленных правил, регламентирующих деятельность служащих, и закрепленных законодательными положениями, в том числе – исполнение распоряжений, поступающих со стороны руководящих субъектов. Под укреплением дисциплины подразумевается применение мер, повышающих степень ответственности лиц, исполняющих определенные задачи, грамотный подбор кадрового состава, оценка эффективности и контроль промежуточных и итоговых результатов.

Дисциплинарная характеристика в рамках правовой доктрины чаще применяется по отношению к соблюдению работниками трудовых обязанностей. Дефиниция, раскрывающая содержание формулировки «служебная дисциплина», во многом схожа с понятием «трудовая дисциплина», приведенным в положениях статьи 189 Трудового кодекса, тогда как отличия между ними обуславливаются преимущественно правовым положением, которое занимают госслужащие. Исходя из этого, стоит подчеркнуть, что становление и развитие службы, как одной из форм деятельности человека, является сопутствующим элементом формирования самого понятия общества.

Служащий в каждом отдельном случае воздействует на личность прямо и непосредственно, притом на личность конкретную, заведомо, как правило, известную (обучение, образование, научная сфера и т.д.) или ставшую известной в самом процессе труда (административное задержание, арест и т.д.), тогда как, например, товаропроизводитель, воздействует на других лиц рынком, конкретным товаром, ценой и т.д., но воздействует он не непосредственно, а через товар. Не относится также к сфере службы оказание, например, услуг по ремонту квартиры, холодильника и т.д., изготовление одежды по заказу и т.п., поскольку здесь непосредственного, прямого воздействия на личность нет. Это сфера производства (по законодательству - один из трех видов производства — продукции, услуг и работ). Эта вторая особенность труда служащего является определяющей и отличает труд служащего от всех других видов трудовой деятельности. С зарождения службы как вида социальной деятельности прошли века и тысячелетия, появилась служба государственная, возникли другие виды службы (частная, общественная и др.), но существо службы осталось прежним и неизменным, что составляет твердую основу для разработки соответствующего законодательства и его практического применения [63, с. 77].

Специфика госслужбы, относящейся к категории социальной деятельности, позволяет установить ключевые характерные признаки, определяющие ее субъектов. Служащие в процессе осуществления работы: оказывают влияние на людей, а не на технику или иные средства и объекты; реализуют его непосредственно, то есть напрямую, а не с помощью сторонних мер; преследуют определенный перечень задач, имеющих значимость с точки зрения пользы для общества в целом и личности в частности, в том числе в тех случаях, когда речь идет о применении мер принудительного воздействия [66, с. 12].

Подобное определение статуса госслужащих не учитывает характерные

для него признаки правового свойства, к числу которых относятся различные юридические критерии, позволяющие дифференцировать отдельные группы [31, с. 56-57]. Государственные должностные лица, осуществляющие гражданскую службу, относятся к категории субъектов права, и фактически принимают участие в разнообразных правовых отношениях, большую часть из которых составляют правоотношения административного характера [60, с. 58].

В соответствии с положениями, закрепленными в рамках регламентирующего ФЗ, посвященного вопросам регулирования государственной гражданской службы, осуществление каждым лицом, занимающим соответствующую должность, собственных обязанностей, должно сопровождаться оформлением соответствующего акта назначения и контракта, а также предоставлением материального вознаграждения, источником средств для которого служит местный, либо федеральный бюджет. Рассматривая предложенную законодателем дефиницию, стоит отметить ряд характерных признаков, присущих рассматриваемому правовому статусу:

- на должности госслужащего может находиться лицо, являющееся гражданином РФ. Иностранцы и апатриды подобного права не имеют.

- субъект рассматривается в качестве должностного лица, принимающего на себя обязательства, предусматриваемые порядком официального несения гражданской службы.

- основанием для присвоения рассматриваемого статуса выступает акт о назначении на соответствующую должность, исходя из которого также оформляется служебный контракт.

- исполнение обязательств рассматривается в качестве профессиональной деятельности, и предусматривает применение возмездного принципа, для осуществления которого используются бюджетные средства [15, с. 63].

Исходя из положений, закрепленных в рамках первой статьи ФЗ №58, посвященного вопросам организации системы госслужбы РФ, само понятие государственной службы определяется как осуществление на профессиональной основе деятельности, реализуемой гражданами страны, и предусматривающей исполнение полномочий государства, его федеральных и субъектных органов, органов публичной власти, и т.д. [41].

Гражданская госслужба дифференцируется на федеральную и субъектную, и является элементом общей системы, в которую также входят военная и правоохранительная службы [3, с. 12].

Для реализации задач, ставящихся перед органами, осуществляющими государственную службу, необходим определенный комплекс практических навыков и профессиональных познаний, что обуславливает особую значимость оценки компетенций и профессионализма гражданских госслужащих. Эти принципы, в частности, приводятся в положениях ФЗ №79, №58 [37].

Говоря о правовом статусе рассматриваемых должностных лиц, допустимо использование общего определения, характеризующего его в качестве системной совокупности прав и обязанностей, дополненной позитивными и негативными мотивационными мерами, применяемыми в случае эффективного, либо, напротив, ненадлежащего исполнения поставленных задач [31, с. 56].

Исходя из содержания первой части статьи 56 ФЗ №79, под служебной дисциплиной, применительно в отношении гражданских госслужащих, подразумевается соблюдение существующего порядка осуществления деятельности, регламента должностных обязанностей и общих положений, устанавливаемых как непосредственно указанным законом, так и другими положениями, включая нормативные акты, принимаемые органом по месту службы, а также содержание служебного контракта.

Подобная дефиниция содержит ряд отличий от формулировки,

характеризующей понятие трудовой дисциплины, которое приводится в рамках положений статьи 189 ТК. В первую очередь, служебная дисциплина определяет необходимость исполнения распорядка, установленного на основании законодательных положений и нормативно-правовых актов, а не стандартных для трудовой сферы соглашений или коллективных договоров.

Если рассматривать служебную дисциплину в качестве отдельного института – ее можно охарактеризовать в качестве совокупности поведенческих правил, выполнение которых является обязательным требованием, предъявляемым в отношении лиц, занимающих должность госслужащего. Это – одно из объективных свойств рассматриваемой формы дисциплины. Что касается правовой специфики, то здесь, как и в случае с трудовой разновидностью, характерно наличие:

- нормативных положений, регламентирующих общий порядок несения службы, систему координирования и субординации, а также основные поведенческие и режимные правила;

- оценочных критериев, предусматривающих выражение позитивной мотивации в форме поощрений за положительные достигнутые результаты, а также применение мер ответственности – в тех случаях, выявляются случаи нарушения дисциплинарного порядка.

- специфика служебной дисциплины как одной из форм правовых отношений, выраженная в ее субъективных свойствах, характеризуется:

- определением поведенческих норм для отдельных категорий должностных лиц, дифференцированием и персональным распределением служебных обязанностей на основании контракта;

- контролем поведения, оценкой уровня соблюдения, а также возможным правовым воздействием, применяемым в случаях нарушения установленного порядка.

Должность госслужащего подразумевает соблюдение определенного рода обязанностей, для надлежащего исполнения которых, в том числе,

требуются не только профессиональные компетенции, но и служебная дисциплина, позволяющая придерживаться установленных ведомством общих правил. Отклонение от дисциплинарной практики влечет за собой ущерб, наносимый правоотношениям с общественностью, а также мешает полноценному функционированию ведомства, обеспечивающего коммуникацию между гражданами и государством.

Рассматривая данное понятие с точки зрения объективного смысла, можно представить служебную дисциплину в качестве совокупности правовых нормативов, определяющих:

- перечень функциональных обязанностей госслужащих; субъекта, представляющего нанимателя, чьей задачей выступает обеспечение условий, способствующих соблюдению и реализации обозначенной деятельности;

- регламент выполнения поставленных задач; мотивационные меры, как положительного, так и отрицательного характера, применяемые исходя из продемонстрированных результатов, либо на основании выявления фактов нарушений [25, с. 77].

Как указывает в своей работе Г.В. Атаманчук, существует определенный, обоснованный логическими предпосылками свод правил, характерных для дисциплинарных правоотношений в рамках структуры госуправления:

- положения, общепринятые нормы и требования, а также стандарты и базовые процедуры, официально принятые в рамках структуры, обязательны к соблюдению всеми ее участниками, вне зависимости от иерархического положения, поскольку выражено неоднозначный и дифференцированный подход зачастую оказывается критической предпосылкой для нарушения всей дисциплинарной системы.

- чем выше должность, занимаемая субъектом, тем более образцовым с дисциплинарной точки зрения должно представляться его поведение, выступающее определенного рода образцом и примером для

служащих низших рангов.

– занимаемая должность требует наличия определенных навыков и компетенций, развитие которых должно быть постоянным процессом, в том числе ориентированным на поддержание мотивации к дисциплине [1, с. 323].

Стоит отметить, что перечисленные тезисы, по своей сути, являются характеристиками идеальной управленческой модели. На практике, однако, картина зачастую выглядит совсем иначе, и оказывается менее позитивной с точки зрения соблюдения дисциплинарных положений.

Будучи одним из существенных факторов, определяющим успешность реализации управленческой структуры, дисциплина устанавливается и оптимизируется в соответствии с нормативно-правовыми положениями, официально закрепляемыми в различных законодательных актах.

Можно сказать, что, несмотря на изначальную самостоятельность таких категорий, как дисциплина и законность, их связь между собой не подлежит сомнению. Законность, по своей сути, выступает дисциплинарным базисом, так как один из ключевых принципов дисциплины – исполнение и соблюдение утвержденных нормативно-правовых положений и регламентов. Можно рассматривать законность в качестве одной из защитных форм, приоритетной задачей, которой выступает обеспечение условий для поддержания и укрепления дисциплины служебной деятельности [6, с. 55]. Еще один элемент, дополняющий указанную совокупность – целесообразность, определяющая, насколько совершаемые действия являются соответствующими относительно целей и задач, поставленных перед должностными лицами и властными структурами, которые они представляют.

Нормативные положения, которые принимаются законодателями на разных уровнях исполнительной власти, обозначают определенные цели, однако не всегда содержат в своей структуре характерные условия, наступление которых является основанием для реализации соответствующих

действий.

Фактически, госслужащие получают право самостоятельно, исходя из личного опыта и компетенций, определять, какой формат решения проблемы окажется целесообразным и оптимальным для выполнения поставленной задачи [6, с. 55].

Исходя из этого, видится необоснованной позиция, согласно которой органы исполнительной власти получают возможность на разовое или вынужденное пренебрежение законодательными нормами в тех случаях, когда речь идет о достижении результатов, представляющих пользу для общества. Этот подход фактически вступает в противоречие с конституционными положениями, закрепленными в рамках статьи 15, и определяющими, что все без исключения субъекты права обязаны осуществлять свою деятельность только в соответствии с законодательными требованиями и нормами. Польза целесообразности возможна лишь при условии отсутствия данного противоречия, то есть при условии соблюдения законности, что позволяет говорить о взаимосвязи этих элементов.

Для последних лет характерной практикой стало предоставление отдельным органам, ведомствам и структурам все большего количества самостоятельных прав, что обуславливает необходимость оптимизации подходов к определению целесообразности.

Соотношение законности, дисциплинированности и целесообразности в сфере государственного управления складывается в следующем виде:

– все и всякие законные предписания нормативного и индивидуального характера в то же время и целесообразны;

– в рамках, очерченных законодательством, орган управления или должностное лицо отбирает наилучший, то есть наиболее целесообразный вариант;

– при отсутствии правового предписания по конкретному вопросу орган управления или должностное лицо действует, исходя из

целесообразности;

– недопустимо руководствоваться органом или должностному лицу целесообразностью (местной, национальной и т.п.) при наличии законодательного предписания;

– недопустимо противопоставление законности и целесообразности — верховенствует всегда правовое предписание [7, с. 56].

Таким образом, нельзя и невозможно активную администрацию лишать дискреционных полномочий.

Подведем итоги. Дисциплинарные отношения составляют основу государственной службы, и дисциплина выполняет очень важную роль в формировании организованности. Именно, посредством дисциплинарных отношений на практике эффективно реализуются намеченные задачи, различные формы воздействия и достигаются цели государственного управления. Дисциплина как важный фактор под воздействием требований нормативных правовых актов, закрепленных в законах и подзаконных актах, неразрывно связана с законностью в государственном управлении.

1.3 Юридическая природа дисциплины в государственном управлении и особенности служебного распорядка

Служебная дисциплина – это, прежде всего соблюдение:

- служебного распорядка государственного органа;
- должностного регламента [5].

Служебный распорядок и служебный регламент устанавливаются в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом.

Понятие «служебный распорядок» в ч. 1 ст. 56 Федерального закона от

27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не раскрыто, но, в том числе по аналогии с трудовым законодательством РФ, его можно определить как акт соответствующего государственного органа, регламентирующий режим службы (служебное время), время отдыха и пропускной режим гражданских служащих.

В настоящее время действуют отдельные Приказы органов государственной власти, касающиеся служебного распорядка в различных отраслях:

– Приказ Россвязи от 29.07.2013 № 189 «Об утверждении Служебного распорядка Федерального агентства связи» [57];

– Приказ Минздрава России от 10.07.2013 № 447н «О Служебном распорядке Министерства здравоохранения Российской Федерации» [42];

– Приказ Минэкономразвития России от 16.11.2016 № 714 (ред. от 05.06.2020) «Об утверждении служебного распорядка Министерства экономического развития Российской Федерации» [56];

– Приказ Госстроя от 15.02.2013 № 42/ГС «О Служебном распорядке Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству» [43]; и др.

В данных нормативных актах отмечено, что служебный распорядок имеет целью способствовать рациональной организации служебной деятельности гражданских служащих, повышению ее эффективности, укреплению служебной дисциплины, упорядочению государственно-служебных отношений и соблюдению норм служебного поведения в органах государственной власти и государственных учреждениях России.

Должностной регламент - акт государственного органа, в соответствии с которым гражданский служащий осуществляет свою профессиональную служебную деятельность. Должностной регламент, по сути, сходен с должностной инструкцией. Использование различных терминов делает акцент на том, что должностными регламентами регламентируется служба (в

данном случае - гражданская служба), а должностными инструкциями - иные трудовые отношения [11, с. 64].

Можно согласиться с выводом о том, что должностной регламент представляет собой документально зафиксированные требования к исполнению государственным гражданским служащим своих служебных обязанностей [2, с. 33].

Среди основных признаков должностного регламента можно выделить следующие:

- должностной регламент является локальным актом;
- должностной регламент содержит в себе требования к определенной должности государственной гражданской службы;
- должностной регламент обязательно должен содержать в себе положения, установленные ч. 2 статьи 47 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также может содержать дополнительные положения исходя из особенностей конкретной должности [70, с. 235].

Следует отметить, что эффективность работы аппарата управления в целом и каждого из его подразделений в отдельности во многом зависит от того, насколько четко определены, согласованы, сбалансированы все составные части, звенья и элементы управляющей системы. Достичь этого на государственной службе помогают квалифицированно разработанные должностные регламенты всех категорий гражданских служащих [6, с. 47].

Кроме того, законодателем указано, что должностные регламенты всех гражданских служащих, проходящих службу в конкретном государственном органе, являются составной частью административного регламента данного государственного органа.

Четкое понятие административного регламента государственного органа отсутствует. Предполагается, что государственный орган должен иметь некий административный регламент, который бы отражал задачи и

функции данного государственного органа, его внутреннюю организацию, порядок реализации указанных задач и функций и др., т.е. данный административный регламент должен отражать индивидуальные характеристики государственного органа, позволяя выделить его из всей системы государственных органов.

На сегодняшний день существует три типа административных регламентов:

– регламент внутренней организации государственного органа (в частности, Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти») [46];

– регламент взаимодействия государственных органов (например, Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» [45]);

– административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) (Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» [40]; Постановление Правительства РФ от 20.07.2021 № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» [55]).

Следует отметить, что в одном государственном органе может быть несколько административных регламентов взаимодействия государственных органов, исполнения государственных функций (предоставления

государственных услуг).

Вместе с тем должностной регламент государственного гражданского служащего является составной частью административного регламента государственного органа. То есть предполагается, что в государственном органе должен быть один общий административный регламент. Представляется, что именно регламент внутренней организации государственного органа наиболее полно соответствует целям деятельности организации.

В должностной регламент включаются:

- квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;

- должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

- сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

- порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в

связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

– перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа (если таковые имеются);

– показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что:

Прежде всего, служебная дисциплина предполагает соблюдение служебного распорядка, который определяется исключительно федеральными законами и иными нормативными правовыми и нормативными актами государственного органа, а не коллективными договорами и соглашениями.

Соблюдение гражданским служащим служебной дисциплины, являющейся его обязанностью, невозможно без соответствующей обязанности представителя нанимателя обеспечить необходимые условия для обеспечения соблюдения служебной дисциплины.

Обеспечиваться служебная дисциплина может созданием необходимых организационных и экономических условий для нормальной служебной деятельности, применением мер поощрения и, в необходимых случаях, применением дисциплинарных взысканий.

Глава 2 Организационные и социально-правовые особенности укрепления дисциплины в государственном управлении

2.1 Нравственные особенности соблюдения служебной дисциплины в системе государственного управления

Развитие России по направлению к демократическому правовому государству, регулирование всех ее социальных структур, невозможно без утверждения административной этики. Важная роль в становлении нового типа российской государственной службы, принадлежит мотивационному ресурсу государственного служащего – нравственных убеждений и принципов поведения, которые будут способствовать воспитанию и формированию этических ценностных ориентаций и высокой нравственности, а также служить средством противодействия коррупции.

Проблематика определения нравственных основ поведения государственных служащих в рамках соблюдения предписаний по соблюдению дисциплины при осуществлении прав и обязанностей обусловлена важностью следования сотрудниками структур публичного управления этическим нормам, компетенцией и механизмом привлечения к ответственности субъектов государственной службы в современных условиях. Кроме того, хотелось бы отметить практически почти полное отсутствие комплексных теоретических исследований по рассматриваемой проблематике, учитывающих современные законодательные акты о государственной службе, которые принимаются в рамках проводимой реформы государственной службы.

Устанавливаемые ч. 1 ст. 18 статьи Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» требования к служебному поведению гражданских служащих в основном повторяют положения Указа Президента РФ от 12 августа 2002 года № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», принятого в целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения

условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей, исключения злоупотреблений на государственной службе [52].

Общие принципы служебного поведения содержат также предписания нравственно-этического характера, направленные на закрепление моральных основ служащих в органах государственного управления, которыми им необходимо руководствоваться и следовать при выполнении должностных обязанностей согласно служебному распорядку и юридическим ограничениям. В основе юридических требований к нравственному поведению сотрудников органов и учреждений публичной службы, закрепленных в нормативных положениях ст. 18 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе», содержится понятие и предписание о честности и неподкупности гражданских государственных служащих, их абсолютной верности и преданности государственным нуждам, а также о соблюдении норм законодательных актов.

Как считает Н.И. Чистякова, нравственные и этические элементы соблюдения служебной дисциплины в системе государственного управления призваны служить соблюдению норм о добросовестном исполнении служебных обязанностей представителями структур публичного управления. Также нормативно урегулированные этические правила устанавливают определенные ограничения по службе и запреты на аморальные, противоправные деяния при полном соответствии служебного и внеслужебного поведения юридическим предписаниям и общепринятым нормам морали [70, с. 237].

Основные этические и иные требования к поведению и соблюдению дисциплины публичными служащими в системе государственного управления можно разделить по трем разновидностям, закрепленных в нормативных положениях ст. 18 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе», норм:

– предписывающие нормативные правила поведения (устанавливают определенные и конкретные предписания, касающиеся профессиональной морали гражданского государственного служащего);

– запретительные (устанавливающие запреты на различные проявления противоправного и незаконного поведения гражданского служащего, занимающего определенную должность государственной и иной (например, муниципальной) службы в системе публичного управления);

– рекомендательные (в основном касаются неслужебного поведения сотрудников системы государственного аппарата и управления) [68, с. 268].

К первой группе можно отнести следующие требования:

– осуществлять профессиональную публичную деятельность, контрольно-надзорные полномочия и основные функции в пределах регламентированных законодательством России полномочий, ограниченных компетенцией того или иного государственного органа власти и управления, т.е. не выходить за рамки предоставленных прав и обязанностей, различных правовых и моральных ограничений;

– выполнять служебные обязанности добросовестно, высокопрофессионально и без нарушений нормативных предписаний;

– учитывать, что согласно нормам Конституции РФ, соблюдение, обеспечение реализации, признание и охрана субъективных личных и имущественных прав личности в целом определяют смысловое содержание и направленность всех действий сотрудника системы государственного управления в России;

– обеспечивать политическую и социальную нейтральность в личном аспекте, исключая возможность влияния и давления при выполнении основных обязанностей на конкретного служащего различных институтов гражданского общества и политических структур, религиозных концессий. Это подразумевает также в рамках соблюдения социально-культурного нейтралитета необходимость воспитания собственного уважения

государственного чиновника к нравственным и национальным традициям и обычаям представителей полиэтнического населения российского государства и иностранных стран. Отдельные сотрудники региональных УФМС России нарушают различные требования законов, признавая незаконность получения гражданства отдельными субъектами и изымая паспорта. При этом суд часто встает на сторону граждан с целью реагирования и разрешения вопросов беспрепятственного осуществления административных и гражданских прав при принятии специального решения о признании незаконными заключений органов миграционной службы в отношении принятия решения о не состоянии в российском гражданстве того или иного субъекта [47];

– а также о произвольном противоправном вмешательстве в личную и семейную жизнь (в рамках рассмотрения кассационной жалобы Ц. на необоснованные действия миграционной службы и законность получения паспорта в подданстве России; а также об оспаривании заключения Управления по вопросам миграции МВД России по Липецкой области) [48];

– способствовать, согласно предыдущему требованию, межнациональному и межконфессиональному согласию среди представителей различных культурно-религиозных и национальных групп населения и т.д.

Ко второй группе относятся требования:

– не оказывать предпочтения каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

– не совершать действий, связанных с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

– соблюдать ограничения, установленные данным Законом и другими федеральными законами для гражданских служащих;

- не совершать поступков, порочащих его честь и достоинство;
- не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа.

К третьей группе требований относятся:

- проявлять корректность в обращении с гражданами;
- соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации [29, с. 99].

Необходимость разработки и закрепления в законе требований к служебному поведению гражданских служащих связана с рядом причин:

- в статье 18 Закона в сжатом виде и в прикладной форме отражены сущность и специфика деятельности гражданских служащих как социальной профессиональной группы;

- нравственная направленность кадровой политики нашла отражение в законе, руководствуясь которым, можно судить об основных моральных принципах и нормах этой политики;

- закон является инструментом самой кадровой политики в органах государственной власти, на его основе происходит формирование кадрового состава гражданских служащих и регулируется их деятельность.

Отношение к включению в нормативные правовые акты требований к служебному поведению гражданских служащих неоднозначно. Существует мнение, что закрепление Законом моральных норм и требований - это формальное, искусственное действие [11, с. 66].

Другая точка зрения заключается в том, что систематизация нравственных, моральных требований к гражданским служащим помогает им ориентироваться в поведенческих действиях и выступает в качестве критериев оценки сложных нравственных проблем поведения служащих [59, с. 239].

Требования к служебному поведению должны определять систему нравственных стандартов, конкретных норм поведения гражданских

служащих при реализации полномочий государственных органов. Требования определяют, в том числе и этические нормы служебного поведения. Мораль гражданского служащего не может основываться только на собственном представлении о нравственности, она определяется и общественными потребностями. Законодатель при закреплении требований к служебному поведению опирался на реальные нравы и традиции, соотносил требования с системой ценностей, существующих в обществе, исторически сложившимися представлениями о морали.

Большинство требований к служебному поведению гражданского служащего в ФЗ № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» связано с обязанностями гражданского служащего (ст. 15), правами (ст. 14), ограничениями (ст. 16), запретами (ст. 17).

Необходимо отметить, что сложности при практической реализации положений Закона о служебном поведении связаны с:

- субъективностью и поливариантностью оценки моральных, этических, нравственных категорий;
- отсутствием интеграции современного российского общества посредством единой морали, отрицанием сложившихся ранее нравственных норм и ценностей;
- невозможностью учесть весь спектр поведенческих стратегий и сложностью определения адекватных санкций за нарушение требований к служебному поведению.

Требования к служебному поведению должны соответствовать утвердившейся политической и правовой системе, то есть не должны в первую очередь противоречить нормам права, представленным в Конституции РФ, концепции прав человека. Нравственная составляющая поведения гражданского служащего не может складываться по формуле «все, что не запрещено законом, разрешено»; формальная процедура, и нормативные положения не отменяют моральных оценок и суждений,

основанных на общечеловеческих нормах нравственности.

Государственные служащие, наделенные организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, также призваны: принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов; принимать меры по предупреждению коррупции; не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений.

Нормативную ведомственную базу регулирования нравственных основ государственной службы также составляют этические кодексы государственных органов РФ, в частности:

– Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства финансов Российской Федерации [50];

– Правила профессиональной этики федеральных государственных гражданских служащих Федерального казначейства, осуществляющих контрольные и аудиторские мероприятия [54];

– Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих системы Министерства внутренних дел Российской Федерации [51], и др.

Данных кодексов на данном этапе реформирования государственной службы уже насчитывается более 50, а объем работы не позволяет рассмотреть их в отдельности, поэтому рассмотрим наиболее общие положения, указанные в данных нормативно-правовых актах.

Этический кодекс чаще всего представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми надлежит руководствоваться государственным служащим РФ независимо от замещаемой должности.

Его целью являются установление этических норм и правил

служебного поведения государственных служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета государственных служащих, доверия граждан к государственным органам и обеспечение единой нравственно-нормативной основы поведения государственных служащих.

Кодекс призван повысить эффективность выполнения государственными служащими их должностных обязанностей. Кроме того, он:

- служит основой для формирования должной морали в сфере государственной службы, уважительного отношения к государственной службе в общественном сознании;

- выступает как институт общественного сознания и нравственности государственных служащих, их самоконтроля.

Знание и соблюдение государственными служащими положений Кодекса являются одними из критериев оценки качества их профессиональной деятельности и служебного поведения.

Рекомендательные этические правила служебного поведения государственных служащих заключаются в том, что в служебном поведении они должны воздерживаться: от любого вида высказываний и действий дискриминационного характера по признакам пола, возраста, расы, национальности, языка, гражданства, социального, имущественного или семейного положения, политических или религиозных предпочтений; от грубости, проявлений пренебрежительного тона, заносчивости, предвзятых замечаний, предъявления неправомерных, незаслуженных обвинений; от угроз, оскорбительных выражений или реплик, действий, препятствующих нормальному общению или провоцирующих противоправное поведение; от курения во время служебных совещаний, бесед, иного служебного общения с гражданами.

Подводя итоги, можно сделать выводы:

В Законе нельзя предусмотреть все нравственные коллизии, возникающие в практической деятельности гражданского служащего. Статьи Закона не заменяют и личного морального выбора, позиции и убеждений человека, его совести.

Следует подчеркнуть, что для оценки этического поведения государственного служащего требуется более высокий стандарт, чем тот, который применяется для оценки нравственности других граждан. Требования к поведению гражданского служащего должны быть более строгими, чем обычные моральные нормы. К недостаткам ст. 18 Закона можно отнести то, что, по сути, не определены процедуры принятия нормативных актов государственных органов о служебном поведении, конкретизирующих деятельность служащих применительно к отдельным сферам и специфике целей и функций органов власти; не определены способы контроля и санкции за нарушения.

В целом, можно констатировать, что этический кодекс государственного служащего призван содействовать укреплению авторитета государственной власти, доверия граждан к институтам государства, обеспечить единую нравственно-правовую основу для согласованных и эффективных действий всех государственных структур, противодействовать падению нравственной культуры в обществе.

2.2 Организационно-правовой механизм укрепления служебной дисциплины

Организационно-правовой механизм укрепления служебной дисциплины заключается не только в проработке на уровне законодательства и подзаконных актов (инструкций, приказов, распоряжений, постановлений) различных инструментов и важнейших средств противодействия коррупции и роста соблюдения служебной дисциплины, но и непосредственной работы

каждого отраслевого органа государственного управления и власти по укреплению дисциплины своих служащих и сотрудников.

На примере деятельности различных структур: МВД России, ГУ МВД России по Самарской области, – необходимо рассмотреть организационный механизм реагирования на различные проступки и правонарушения в системе государственной правоохранительной службы и исполнительных органах власти. В частности, в Министерстве внутренних дел Российской Федерации ежегодно реализуется комплекс мероприятий антикоррупционной направленности, в том числе, по сбору сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проведению проверок по фактам несоблюдения сотрудниками органов внутренних дел, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками организаций, созданных для выполнения задач, возложенных на МВД России, ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции. Кроме того, с 2019 года осуществляются дополнительные меры по осуществлению специального мониторинга хода реализации мероприятий по противодействию коррупции в подразделениях МВД России, принятию мер по устранению конфликта интересов, методическом обеспечении подразделений по профилактике коррупционных правонарушений территориальных органов внутренних дел.

Отлажен механизм сбора и проверки сведений о доходах и расходах, что позволяет создавать определенный барьер для лиц, заведомо преследующих корыстные цели и желающих использовать свое служебное положение. За последние 4 года проделана значительная работа по укреплению служебной дисциплины в рамках организации различных проверок и привлечения к ответственности должностных лиц.

Одним из основных итогов 2018-2020 гг. явился проведенный комплекс мероприятий антикоррупционной направленности, в том числе, в рамках выполнения Национального плана противодействия коррупции на

2018-2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378, ведомственного плана противодействия коррупции, утвержденном Министром внутренних дел Российской Федерации от 30.08.2018 № 1/10044, выполнена работа по реализации мероприятий системного и разностороннего плана комплексных мероприятий по антикоррупционному просвещению и формированию в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, утвержденного Генеральным прокурором Российской Федерации 21.08.2018 [64].

Подразделениями по организации профилактики различных правонарушений в ОВД в 2017 году было проведено 9064 проверок достоверности и полноты представленных сведений о доходах и обязательствах имущественного характера сотрудников правоохранительной службы подразделений МВД России; в 2018 году – 10743; в 2019 – 11906; в 2020 году проведено 11353 проверки. К дисциплинарной ответственности за нарушения в сфере предоставления сведений о доходах и имущества в 2017 году было привлечено 5516 сотрудников полиции и иных подразделений МВД, в 2018 году – 6319, в 2019 – 6309, в 2020 году – 5294 субъекта. Следовательно, как свидетельствуют количественные и качественные показатели в данной сфере привлекаются к дисциплинарной ответственности около 50-60 % сотрудников от общего числа проверенных лиц [64].

При этом дисциплинарное взыскание в виде увольнения со службы в органах внутренних дел было наложено в 2017 году в отношении 34 человек, в 2018 году – 40, в 2019 – было уволено 40 сотрудников ОВД, в 2020 – 33. Таким образом, увольнение как наиболее строгое дисциплинарное взыскание за предоставление недостоверных или неполных сведений о доходах и иного имущества накладывается в 6-7 % случаев [64].

За нарушения процедуры предоставления сведений о расходах (в том числе, предоставления недостоверной информации или неполноты декларирования расходов, их сокрытия) к дисциплинарной ответственности

было привлечено в 2017 году – 38 человек, проходивших службу в ОВД, в 2018 году – 122 сотрудника, в 2019 году – 69, 2020 году – 57 сотрудников подразделений МВД России.

Таким образом, в 2018 году были зафиксированы наибольшие за 4 года показатели правонарушений в сфере декларирования расходов сотрудниками ОВД России. При этом в 2019-2020 годах не было назначено взыскания в виде увольнения ни одному сотруднику, а в 2017-2018 гг. было уволено 3 и 4 сотрудника соответственно по всем подразделениям ОВД [64].

В 2017 году было проведено проверок соблюдения сотрудниками установленных ограничений и запретов, а также требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов в количестве 1920 (привлечено к дисциплинарной ответственности 561 сотрудник, т.е. 29,2 % человек от всех проведенных проверок);

- в 2018 году – 1299 проверок (привлечено к дисциплинарной ответственности 691 сотрудник, 53,2 %);

- в 2019 году – 1318 (597 человек привлечено к ответственности);

- в 2020 году – 979 проверок (привлечено к дисциплинарной ответственности 443 сотрудника ОВД).

Следовательно, происходит значительное снижение количества проводимых проверок, что свидетельствует о росте самосознания и нравственной составляющей сотрудников полиции, а также профессионализма при принятии решений и исполнении различных обязанностей и полномочий. Однако в 2018 году процент привлеченных к ответственности сотрудников полиции равнялся 53,2 %.

Всего за совершение коррупционных проступков и дисциплинарных правонарушений в сфере нарушений служебного распорядка, запретов и ограничений, непредставлении правильных данных о доходах и расходах, не предотвращении конфликтов интересов на госслужбе в 2017 году было уволено по России 812 сотрудников полиции, из них в связи с утратой

доверия 151 человек; в 2018 году – 700 сотрудников ОВД, из них 154 – в связи с утратой доверия; в 2019 году – 704 человека, из них с утратой доверия 174 сотрудника; в 2020 году уволено 617 сотрудников, из них 120 – с формулировкой утраты публичного и профессионального доверия [64].

При этом за последние 5 лет наибольшее количество заявлений и жалоб на нарушение сотрудниками полиции антикоррупционного законодательства зарегистрировано в ГУ МВД России по г. Москве (17 % от общего количества зарегистрированных по стране), Московской области (13 %), Ростовской (11 %), Свердловской (9 %) областях.

Также в целом по России имеют тенденции к сокращению и уменьшению число поступивших заявлений, предложений и жалоб от юридических и физических субъектов, касающиеся фактов совершения сотрудниками полиции коррупционных и иных правонарушений (от 6723 в 2016 году до 4125 в 2020 году). В ГУ МВД России по Самарской области наоборот существует значительный рост дисциплинарных правонарушений в сфере предоставления неправильных и неполных сведений о доходах и расходах среди сотрудников полиции: если в 2016 году было привлечено к ответственности 53 сотрудника, то в 2017 году число привлеченных к дисциплинарной ответственности достигло 56 человек, в 2018 году – 58 сотрудника, в 2019 году – 72 человека, то в 2020 году – 137 сотрудников подразделений полиции Самарской области. Рост в 2020 году по сравнению с 2016 годом составил 258 % [18].

При этом, всего за совершение коррупционных и дисциплинарных проступков и правонарушений в различных сферах (нарушений ограничений, запретов, создание конфликтов, проявления коррупции и т.д.) в 2020 году был уволен 21 сотрудник, а в 2019 году – было уволено 12 человек, в 2018 году – 4 человека, в 2017 – 3 сотрудника полиции подразделений региона, в 2016 – ни одного. Т.е., только за один 2020 год было уволено за проступки больше сотрудников, чем за предыдущие 4 года.

Следовательно, дисциплина и ее организация в региональных и муниципальных подразделениях и органах ГУ МВД России по Самарской области значительно снизилась в последнее время, и требует незамедлительных мер по ее повышению, в том числе, путем повышения нравственных устоев, квалификации и профессионализма кадрового состава.

Особое внимание необходимо уделять деятельности по созданию в служебных коллективах атмосферы нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям. Необходимо добиться устойчивой тенденции увеличения количества поступающих от сотрудников уведомлений о фактах обращений в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений.

Среди адекватных мер по укреплению дисциплины в сфере государственного управления системы органов МВД России можно предложить следующие рекомендации организационно-правового характера:

- установление единой системы дисциплинарных взысканий и мер поощрения;
- выработка общего для всех правоохранительных органов порядка применения дисциплинарных взысканий и мер поощрения;
- более активное применение мер поощрения и неправовых инструментов позитивной мотивации служащих;
- повышение роли дисциплинарного воздействия в противодействии коррупции.

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы:

В целях поддержания и защиты авторитета государства и уважения к его служащим со стороны общества, каждый государственный служащий или иное должностное лицо, в рамках персональной ответственности, обязан соблюдать требования этических и моральных стандартов поведения, которые соответствуют его статусу.

С этой целью внедряются этические кодексы, в них воедино собраны и

систематизированы общественные требования к нравственности государственных служащих они: служат основой для формирования содержания должной морали в сфере государственной службы; призваны помочь государственному служащему правильно ориентироваться в сложных нравственных коллизиях, ситуациях, обусловленных спецификой его работы; являются важным критерием для определения профессиональной пригодности человека к работе в сфере государственной службы; выступают как инструмент общественного контроля за нравственностью государственных служащих.

Согласно проведенному анализу различных количественных и качественных показателей дисциплины в отношении сотрудников ОВД были выделены следующие проблемы: достаточно высокий уровень противоправных деяний сотрудников полиции в виде различных коррупционных проступков, дисциплинарных правонарушений, несоблюдение требований к служебному поведению и требований об урегулировании конфликта интересов; кроме того в Самарской области существует значительный рост дисциплинарных правонарушений в сфере предоставления неправильных и неполных сведений о доходах и расходах среди сотрудников полиции, а также количества уволенных сотрудников за несоблюдение требований законов, нормативных актов и служебного распорядка.

Глава 3 Проблемы и особенности применения дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим

3.1 Правовое регулирование дисциплинарной ответственности и основания ее применения

Фактором, обуславливающим возникновение оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности госслужащих, выступает совершение соответствующего проступка, в качестве которого законодатель определяет исполнение должностными лицами собственных функциональных обязанностей ненадлежащим образом, либо их полное неисполнение – подобная формулировка приводится в рамках первой части статьи 57 регламентирующего ФЗ №79 [37].

С точки зрения правовой доктрины под основанием подразумевается явный характерный признак, с помощью которого происходит распределение понятий и явлений.

В рассматриваемом случае под основанием определяется установление факта существования обстоятельств, позволяющих применить меры дисциплинарной ответственности в отношении виновных субъектов. Дисциплинарный проступок, совершаемый должностным лицом, находящимся в статусе госслужащего, характеризуется нарушением дисциплины как активным путем (то есть совершением определенных действий), так и умышленно пассивным (бездействие). В рамках научной доктрины отмечается, что сущностью подобных проступков выступает несоблюдение изначально установленных требований, закрепленных в нормативных положениях, и выступающих в качестве базовой поведенческой модели, которой должны придерживаться служащие конкретного государственного ведомства [23, с. 20].

Ввиду того, что рассматриваемая категория проступков также

квалифицируется в качестве правонарушения, имеют место быть характерные для него признаки, а также специфические аспекты, присущие только дисциплинарной категории. В рамках существующих законодательных положений на сегодняшний день нет единой трактовки подобного рода проступков при рассмотрении их в качестве основания, позволяющего привлечь госслужащих к соразмерной ответственности.

В частности, как уже упоминалось ранее, регламентирующий федеральный закон рассматривает в качестве подобных действий ненадлежащее исполнение, а также полное неисполнение вмененных служебно-должностных обязанностей, однако подобная формулировка является результатом перечисления характерного перечня обязательных признаков, присущих подобного рода правонарушениям. В свою очередь, в содержании статьи 56 указывается, что под проступком следует понимать нарушение установленного порядка служебной дисциплины. Исходя из этого, видится целесообразным выделение ряда характерных признаков, присущих проступкам дисциплинарной формы, совершаемым гражданскими лицами на должности госслужащих:

– в подобном качестве могут рассматриваться не только совершенные действия активного характера, но и умышленное бездействие, квалифицируемые законодателем в качестве ненадлежащего исполнения, либо полного неисполнения служебно-должностных обязанностей;

– основанием для наступления ответственности является совершение виновных действий, то есть обязательным условием выступает наличие вины совершителя;

– формой проявления выступает нарушение действующих норм служебной дисциплины принятых в рамках общей системы или отдельного ведомства госслужбы;

– в качестве последствия за допущение подобного рода нарушения возможно применение меры, квалифицируемой как дисциплинарное

взыскание, накладываемое персонально на виновное должностное лицо [23, с. 20].

Характеристика рассматриваемого понятия, актуальная применительно госслужащих, мало чем отличается от аналогичной формулировки, используемой в нормах ТК РФ. Исключение – фактический предмет посягательства, в качестве которого в первом случае выступают служебно-должностные, а во втором – трудовые обязанности. При этом стоит отметить, что ранее законодателем применялась альтернативная трактовка рассматриваемых оснований – для привлечения субъектов к ответственности дисциплинарного характера необходимо было совершение должностного правонарушения, что обуславливало предложения отдельных специалистов о замене используемых понятий и формулировок, и вводе дефиниции «должностная ответственность» [20, с. 112].

Касательно того, как именно соотносятся указанные понятия, мнения научного сообщества расходятся. В частности, с точки зрения С.А. Шушпанова, формулировка «должностной проступок» является более обширной, и охватывает, в том числе, не только установленные регламенты и нормы порядка несения государственной службы, но и иные обязанности, которые также присущи лицам, занимающим указанные должности [72, с. 12]. Впрочем, подобная трактовка не кажется достаточно аргументированной, поскольку в данном случае автор фактически устанавливает тождественность между указанными понятиями, игнорируя их правовое происхождение.

Альтернативная позиция высказывается Е.В. Климкиной, определяющей «дисциплинарный проступок» в качестве более обширной формулировки. Аргументами специалистки выступают необходимость соблюдения госслужащими как служебного распорядка, установленного в рамках конкретного ведомства, так и регламента, соответствующего занимаемой должности [23, с. 54].

Иную аргументацию использует в данном вопросе А.А. Гришковец, указывающий, что в случае с должностным проступком целесообразно говорить о совершении действий лицом, являющимся государственным служащим, в процессе непосредственного исполнения возложенных на него обязанностей. Автор считает, что должностные правонарушения могут осуществляться только в служебное время, тогда как действия, квалифицируемые в качестве дисциплинарных нарушений, подразумевают ответственность, возникающую не только за основную служебно-должностную деятельность, но и за поступки, совершенные вне работы – при условии, что их сущность оказывается недостойной занимаемого положения [7, с. 146].

Стоит подчеркнуть, что приведенная законодателем дефиниция понятия «дисциплинарный проступок», содержащаяся в рамках ст. 57 регламентирующего закона, в рамках служебного права не выступает в качестве общепринятой.

Так, в случае с военной дисциплинарной ответственностью, определение оснований для которой закреплено в рамках ФЗ №76, в статье 28.2 приводится собственное определение, характеризующее подобные нарушения в качестве действий (либо осознанного бездействия), характеризующихся противоправностью и виновностью, проявляющихся в форме несоблюдения установленной нормативными положениями воинской дисциплины, но вместе с тем не предусматривающих оснований для привлечения совершителя к ответственности, установленной нормами уголовного или административного кодексов РФ [44]. Таким образом, к числу ключевых признаков в данном случае можно отнести:

– в подобном качестве могут рассматриваться не только совершенные действия активного характера, но и умышленное бездействие, квалифицируемые законодателем в качестве ненадлежащего исполнения, либо полного неисполнения служебно-должностных обязанностей;

– основанием для наступления ответственности является совершение виновных действий, то есть обязательным условием выступает наличие вины совершителя;

– формой проявления выступает нарушение действующих норм воинской дисциплины;

– в качестве последствия за допущение подобного рода нарушения возможно применение меры, квалифицируемой как дисциплинарное взыскание;

– нарушение не является основанием для привлечения к уголовной или административной ответственности.

Отдельные нормативно-правовые положения и вовсе не приводят трактовки проступков, определяемых как дисциплинарные. В частности, Положение № 4202-1, регламентирующее вопросы, связанные с несением службы в ОВД, содержит лишь указание на возможность наступление подобных обстоятельств (статья 38), для раскрытия которой требуется более детальный анализ.

Исходя из содержания части второй статьи 34, итоговая формулировка в данном случае будет выглядеть следующим образом: под дисциплинарным проступком для сотрудников, занимающих должность в ОВД, подразумевается несоблюдение законодательных или уставных норм, инструкции, соответствующей занимаемой должности, а также внутренних правил подразделения, либо совершение действий, противоречащих требованиям, предъявляемым в отношении служебного поведения, в том числе установленным в рамках контракта – при условии, что их последствия не являются основанием для применения более серьезных мер ответственности, закрепленных в рамках административного или уголовного кодексов [53].

Приведенный разбор действующих нормативно-правовых положений может служить основанием для формирования следующего вывода. На

сегодняшний день в законодательстве не содержится четкой формулировки, характеризующей дисциплинарный проступок. В то же время большая часть законодательных актов и положений, регламентирующих ответственность подобного рода, применяемую в отношении госслужащих, приводят собственные трактовки нарушений указанной категории.

Детализация формулировки, актуальной для Трудового кодекса, приводится в рамках судебной практики. В частности, постановление Пленума ВС №2, посвященное вопросам применения нормативных положений ТК РФ, в содержании пункта 35 отмечает, что действия сотрудников, выраженные в форме неисполнения собственных трудовых обязанностей без наличия на то оснований, либо исполнение их ненадлежащим образом, должны квалифицироваться как дисциплинарный проступок, предусматривающий применение соответствующих мер ответственности в отношении виновных лиц [38].

Перечень общих обязанностей, которые возлагаются на госслужащих гражданской категории, приводится в рамках содержания статьи 15 регламентирующего ФЗ. Помимо этого, данный свод также подлежит конкретизации в рамках установленного ведомством служебного распорядка, регламента и контракта. Таким образом, выступая в качестве субъекта рассматриваемой категории правовых отношений, госслужащий обязан добросовестно относиться к исполнению собственных обязательств – как должностного, так и сопутствующего характера, что делает целесообразным рассмотрение именно служебных обязанностей.

Исходя из вышеизложенного, можно сформулировать следующий вывод. Определение, приведенное законодателем в рамках первого пункта статьи 57 ФЗ, регламентирующего вопросы организации и несения госслужбы в РФ, характеризует дисциплинарный проступок в качестве действий, совершенных лицом, занимающим должность госслужащего, и квалифицируемых как ненадлежащее исполнение (либо умышленное

неисполнение) собственных обязанностей, что обуславливает право представителя нанимателя воспользоваться дисциплинарными мерами, выраженными в форме наложения взыскания, носит исчерпывающий характер, и может быть унифицировано в иных сферах.

Реализация дисциплинарной ответственности предусматривает применение различных по форме взысканий, система которых регламентируется большим количеством нормативных актов. Регламентирующий федеральный закон определяет возможность применения таких мер, как замечание, выговор, вынесение предупреждения о несоответствии занимаемой должности, а также расторжение контракта госслужащего – ввиду приведенных оснований. При этом перечень составов, которые приводятся в законодательных нормах, не является исчерпывающим, и не предусматривает четкой регламентации, позволяющей отнести конкретное взыскание к конкретному совершенному действию. Исходя из этого, вопрос о выборе конкретной меры остается на усмотрение субъекта, выступающего в статусе представителя нанимателя, и ответственного за рассмотрение совершенного проступка.

В рамках научной доктрины – как, впрочем, и на практике – состав любого деяния, квалифицируемого в качестве правонарушения, представляется в качестве единой совокупности объекта и субъекта, а также объективной и субъективной сторон. Каждый из этих элементов, в том числе характеризующих проступки, относящиеся к дисциплинарной категории, и совершаемые должностными лицами, находящимися на госслужбе, следует рассмотреть более детально.

В качестве общего объекта рассматриваются правоотношения, возникающие в результате реализации служебной деятельности. По сути, любой проступок выступает посягательством на интересы госслужбы. Совокупность отношений, обуславливаемых наличием служебной дисциплины в рамках отдельно взятого госоргана, является специальным

объектом, присущим проступкам подобной категории. Общая характеристика служебной дисциплины позволяет определить ее как подчинение действующему порядку.

Если речь идет о государственной форме, то здесь, в первую очередь, актуальным критерием выступает соблюдение установленных правил, регламентирующих деятельность служащих, и закрепленных законодательными положениями, в том числе – исполнение распоряжений, поступающих со стороны руководящих субъектов.

При этом объектами совершения посягательства, выраженного в форме дисциплинарного нарушения, могут являться отдельные элементы установленного порядка, что проявляется как неисполнение обязанностей, пресечение запретов и т.д. Также выделяют объекты, относящиеся к факультативной категории, которыми выступают отдельные права и интересы граждан или организаций, нарушаемые в результате ненадлежащего исполнения, либо умышленного неисполнения госслужащими возложенных на них обязанностей.

Под объективной стороной нарушений рассматриваемой категории подразумевается следующие характеристики:

- ненадлежащее исполнение, либо умышленное неисполнение должностным лицом возложенных на него профессиональных обязанностей;
- противоправный характер совершенного деяния;
- возникновение негативных последствий;
- наличие причинной связи, объединяющей указанные факторы.

При этом принятию во внимание также подлежат сопутствующие факультативные элементы, к числу которых относятся тип совершенных действий, обстоятельства времени и места, и иные факторы, способные охарактеризовать объективную сторону.

В статусе общего субъекта рассматриваемых нарушений выступает госслужащий, занимающий должность в гражданской государственной

структуре. Специфика регламентирующих законодательных норм также допускает выделение особого субъекта, в качестве которого могут рассматриваться сотрудники, замещающие руководящие должности, вне зависимости от установленного срока действия переданных им полномочий.

Характеризующим субъективную сторону аспектом выступает вина, которая отражает восприятие госслужащим совершенного дисциплинарного поступка, а также последствий, возникших в результате его совершения. Законодательные положения, регламентирующие госслужбу, не приводят формулировок, раскрывающих понятие и форму, но указывают на обязательность принятия во внимание степени вины – впрочем, без конкретного указания на то, что следует понимать в подобном качестве. Стоит отметить, что подобное понятие, хоть и применяется как в научной доктрине, так и в правовой практике, и даже указывается в нормативных положениях, не имеет под собой конкретного обоснования, которое было бы закреплено законодательно.

Исходя из этого, субъекты, применяющие меры взыскания в отношении госслужащих, виновных в совершении дисциплинарных проступков, должны принимать во внимание степень вины, но вместе с тем не имеют единого понимания данного аспекта, и в большей степени руководствуются собственным усмотрением. Более объективным и целесообразным в данном случае видится решение, выраженное в указании на принятие во внимание формы и степени вины, поскольку нарушители нередко подвергают оспариванию обоснованность наложенного взыскания, апеллируя именно к отсутствию факта доказанной виновности.

Н. обратилась в суд с иском к Барнаульской таможне о признании незаконным п. 3 приказа о наложении на нее взыскания в виде замечания, выплате в ее пользу компенсации морального вреда в размере 10 000 руб. В обоснование своих требований она указала, что замечание ей вынесено за непредставление ею, как госслужащим, сведений о доходах и имуществе

супруга. Однако ее вины в этом нет: данные сведения не были указаны ею по независящим от нее причинам – супруг отказался их представлять. Как следует из материалов дела, не получив от супруга сведения о доходах, Н. представила в отдел кадров сведения на себя и несовершеннолетнего ребенка, а в отношении супруга в каждом разделе внесла запись: «Сведения представить отказался».

Суд указал, что упомянутая обязанность госслужащего является безусловной, не зависящей от воли и желания как его самого, так и иных лиц, в том числе членов семьи.

Законодатель квалифицировал действия (бездействие) госслужащего по представлению указанных сведений или представлению заведомо недостоверных сведений как правонарушение независимо от причин и условий его совершения. При этом причина совершения такого правонарушения имеет значение только для определения вида и размера ответственности. К тому же Н. имела возможность в течение четырех месяцев убедить своего супруга в необходимости представить соответствующие сведения [8].

Представленное судебное решение видится корректным, однако подкрепляющая его аргументация достаточно спорна, так как ставит под сомнение базовые нормы привлечения к ответственности за дисциплинарные нарушения. Исходя из приведенной логической цепочки, напрашивается вывод о том, что любой факт неисполнения обязанностей, изначально присущих должностному лицу, представляет собой дисциплинарный проступок – в том числе, когда нарушение обуславливается действиями сторонних лиц, отсутствием надлежащих условий, форс-мажорными обстоятельствами, и т.д.

Исходя из вышеизложенного, можно сформулировать следующий вывод. Совершение проступка выступает единственно возможным основанием, позволяющим привлечь лиц, находящихся на гражданской

госслужбе, к дисциплинарной ответственности.

При этом действия, бросающие тень на моральные качества подобных сотрудников, не должны рассматриваться как самостоятельный и достаточный повод для применения аналогичных мер, так как относятся к категории нарушений, посягающих на правила служебного поведения, однако охватываются данным понятием – ввиду обязательности их соблюдения.

Исключается возможность применения дисциплинарного взыскания в тех случаях, когда совершенные действия имеют состав, позволяющий квалифицировать их в соответствии с положениями административного или уголовного кодекса.

3.2 Проблемы, порядок и особенности привлечения к дисциплинарной ответственности в системе государственной службы

Меры, применяемые в отношении лиц, допустивших совершение проступков дисциплинарного характера, реализуются через соответствующую законодательную процедуру, определяющую порядок привлечения. В рамках научной доктрины принято выделять несколько этапов производства подобного рода дел: возбуждение делопроизводства; проведение служебного расследования; разбирательство и вынесение итогового решения; исполнение дисциплинарного наказания.

Помимо перечисленных обязательных, имеются также факультативные этапы, к числу которых относятся потенциально возможные обжалование и снятие ранее наложенного взыскания. На всех этапах осуществления производства устанавливаются сроки, субъекты, а также представляющая значимость с юридической точки зрения документация, принимаемая к рассмотрению.

Рассмотрим каждый из этапов более подробно, чтобы сформировать

общее впечатление.

Первым этапом, реализуемым в рамках делопроизводства по фактам выявления дисциплинарных проступков, является непосредственно возбуждение дела. В качестве субъекта, наделяемого подобными полномочиями, выступает представитель нанимателя, фактически – руководящее должностное лицо государственного ведомства, его заместитель или официальный уполномоченный сотрудник. Исходя из этого, современный формат ведения производственного процесса предусматривает наличие двух участников – госслужащего, в адрес которого вменяется совершение проступка, и представителя нанимателя, рассматривающего целесообразность возбуждения делопроизводства.

В законодательных положениях отсутствует как официальное закрепление поводов и фактических оснований, критерии которых определяли бы необходимость реализации данной процедуры. Фактическое предоставление права самостоятельно принимать решение в подобных ситуациях можно рассматривать как упущение, поскольку присутствие в алгоритме элемента личного усмотрения сводит на нет принцип обязательности и неизбежности привлечения к ответственности.

С точки зрения М.Б. Добробабы, в качестве основания, позволяющего инициировать дисциплинарное делопроизводство, следует рассматривать достаточное количество материалов или сведений, которые могут охарактеризовать совершенные действия как проступок. Исходя из этого, субъект, применяющий право применения дисциплинарных мер, имеет возможность инициировать дело – указав на наличие признаков соответствующего состава [13, с. 269].

К числу подобных поводов гипотетически можно отнести такие варианты, как:

– непосредственное выявление факта нарушения, совершенного госслужащим; ходатайство, заявленное руководящим лицом,

представляющим должность более высокого статуса и ранга;

- инициатива, поступившая со стороны органов, осуществляющих контрольную и надзорную деятельность;

- поступление информации от иных членов аппарата ведомства; заявления от пострадавших граждан и организаций;

- результаты проведенного аудита или ревизионной процедуры; сведения, опубликованные в СМИ, и содержащие данные расследования, указывающие на нарушение дисциплины отдельными сотрудниками [13, с. 269].

Помимо этого, в законодательных положениях также должен быть предусмотрен перечень оснований, позволяющих вынести отказное решение.

К числу актуальных вариантов могут быть отнесены:

- отсутствие реального состава события; невозможность квалификации действий в качестве нарушения дисциплинарного характера;

- окончание установленных сроков давности, позволяющих применить к виновному соразмерное взыскание;

- фактическое привлечение к ответственности (не более одного взыскания для каждого из проступков, что подтверждается положениями п. 2 статьи 57 регламентирующего ФЗ);

- увольнение или смерть госслужащего, в отношении которого планировалось привлечение к ответственности.

Исходя из содержания статьи 58, перед тем, как применить запланированную меру взыскания, субъект, представляющий интересы нанимателя, обязан истребовать с госслужащего объяснение, содержащее подробности относительно сложившейся ситуации, и подаваемое в письменном виде. Если работник заявляет отказ от дачи объяснения – оформляется акт, который не может рассматриваться в качестве препятствия, исключающего применение наказания за дисциплинарный проступок.

В тех случаях, когда речь идет о взыскании, во внимание должны

приниматься тяжесть допущенного проступка, степень виновности, а также сопутствующие обстоятельства и репутация работника, заслуженная им за предыдущий срок службы.

Применение дисциплинарного взыскания возможно по факту выявления совершенного госслужащим проступка, но при этом не позже, чем в течение месяца с момента установления прецедента – за вычетом промежутка, во время которого виновный находился в очередном отпуске или на больничном, либо отсутствовал на рабочем месте по иным, уважительным причинам. Кроме того, не учитывается период фактического проведения мероприятий в рамках служебной проверки.

Не допускается применение мер взыскания в тех случаях, когда с момента факта допущения проступка, связанного с нарушением дисциплины, прошло полгода, а если речь идет об аудите или ревизии – два года. Эти сроки также не учитывают период производства, необходимый для реализации уголовно-процессуальных процедур.

Многие исследователи отмечают, что в качестве дня фактического установления проступка, выступающего отправной точкой для отсчета сроков, следует считать день, когда непосредственному руководителю госслужащего стала известна соответствующая информация – безотносительно того, имеется ли у данного руководящего лица право самостоятельного применения мер взыскания [28, с. 152].

При этом нельзя не отметить противоречивость судебной практики, характерной для рассматриваемого вопроса. В частности, некоторые суды руководствуются позицией, согласно которой отправной датой следует считать получение указанной информации не руководящим лицом, а официальным представителем нанимателя.

Так, например, заместитель руководителя УФНС РФ в Алтайском крае, Н., подал апелляцию на факт применения в его отношении дисциплинарного взыскания. Судебный орган, рассматривавший дело, постановил, что для

отсчета периода давности следует руководствоваться датой информирования руководителя ФНС РФ, который выступает фактическим представителем нанимателя относительно статуса Н. [10]

Впрочем, есть и альтернативные подходы, которые, как показывает практика, встречаются чаще. Так, по мнению Октябрьского райсуда (г. Барнаул), в качестве дня, с момента которого следует отсчитывать месяц, указывается дата информирования руководителя, в полномочия которого входит право инициировать служебную проверку [9].

В процессе возбуждения делопроизводства принимается соответствующее решение, за вынесение которого отвечает правомочный субъект, оформляющий его надлежащим актом.

Говоря о стадии служебного расследования, стоит отметить, что в рамках действующего законодательства подобный термин фактически отсутствует – нормы закона о госслужбе в гражданском секторе регулируют только организацию служебной проверки, о которой говорится в содержании статьи 59. Основанием для проверки выступает инициатива со стороны лица, представляющего интересы нанимателя госслужащего, либо поступившее письменное заявление. Задача проверочного мероприятия – полное и всестороннее определение следующих обстоятельств:

- имел ли место факт осуществления проступка, связанного с нарушением должностным лицом служебной дисциплины;
- какова степень вины госслужащего – при условии, что сам проступок имел место быть;
- какие внешние и внутренние факторы повлияли на совершение дисциплинарного нарушения;
- какой итоговый ущерб был нанесен, и какие негативные последствия возникли из-за подобного рода действий;
- что послужило поводом для обращения с заявлением о проведении проверки.

При этом задачей субъекта, представляющего интересы стороны нанимателя, выступает контроль за организацией и проведением проверки.

Сотрудник, в отношении которого организуется проверка на предмет совершения дисциплинарного проступка, может подвергнуться временному отстранению от исполнения должностных обязанностей – с условием, что денежное довольствие на отведенный период будет сохранено в надлежащем объеме. Подобное решение также инициируется и реализуется представителем, проводящим проверку.

Правом госслужащего, выступающего субъектом проверки, является дача объяснений – как в письменной, так и в устной форме – представление заявлений и ходатайств, обжалование вынесенных решений и действий сотрудников, ответственных за проведение контрольного мероприятия, а также ознакомление с результатами – при условии, что полученные сведения не подлежат защите государственной или законодательной тайной.

Формируемое по итогу письменное заключение должно содержать перечень выявленных фактов и сопутствующих обстоятельств, значимых с точки зрения принятия решения, а также предложение относительно того, какие меры должны быть применены в отношении госслужащего, допустившего проступок, нарушающий действующие дисциплинарные нормы – вынесение взыскания, либо отказ от применения наказания.

Рассмотрение дело и вынесение решения – очередная производственная стадия, реализация которой фактически осуществляется одним субъектом. В этом качестве выступает официальный представитель стороны, являющейся нанимателем, наделяемый правом усмотрения относительно возможности применения взысканий за дисциплинарные проступки. В тех случаях, когда в представленных материалах содержатся достаточные данные, подтверждающие факт нарушения, обычно принимается решение о наложении взыскания.

Ввиду того, что все аспекты делопроизводства должны быть учтены в

процессе рассмотрения, от субъекта требуется всесторонний анализ представленных материалов. В их числе могут входить различного рода документы и акты, приказы и заключения, характеристики и объяснения, а также иная документация, имеющая прямую связь с возникшей ситуацией, требующей оперативного разрешения.

Рассмотрение указанных материалов позволяет вынести как отрицательное, так и положительное решение.

Во втором случае речь идет о составлении акта, содержащего сведения о применении в отношении госслужащего дисциплинарных мер, а также оснований для их применения.

Исходя из положений пункта 6 статьи 58 регламентирующего закона, копия составленного акта должна быть представлена сотруднику в срок не позднее пяти дней – с обязательной распиской о вручении. Сама запись о взыскании не вносится в содержание трудовой книжки, за исключением случаев, когда результатом принятого решения выступает увольнение на соответствующих обстоятельствах.

Этап приведения вынесенного решения в исполнение предусматривает либо фактическое применение определенной меры взыскания за дисциплинарный проступок, либо прекращение ранее инициированного преследования. Само содержание процедуры, как и ее последствия с правовой точки зрения, обуславливаются выбранной формой взыскания.

Например, в тех случаях, когда речь идет об увольнении, расторжению подлежит ранее заключенный с госслужащим контракт, с освобождением гражданского лица от занимаемой им должности. Предупреждение, замечание или выговор – по сути, устные меры взыскания, реализуемые путем официального объявления сотруднику о соответствующем решении, вынесенном в его адрес. При этом значительные последствия подобных мер закон не предусматривает.

В ходе рассмотрения делопроизводств, основанных на фактах

совершения проступков должностными лицами, нарушающими служебную дисциплину, был установлен ряд факторов, характеризующих существующую проблематику.

Потребность оптимизации в данном случае обуславливается во многом из-за развития коррупционной составляющей, поражающей практически все слои государственных структуры.

Тот факт, что в законодательных положениях нет полноценной базы, определяющей перечень оснований и критериев для привлечения госслужащих к подобного рода ответственности, можно считать существенным ущемлением прав и свобод данной категории работников, создающим высокий риск необъективного рассмотрения дисциплинарных дел, а также их необоснованного возбуждения.

Для устранения озвученной проблематики видится целесообразным принятие следующих решений:

- официальное закрепление в законодательных положениях перечня этапов делопроизводства, с указанием сроков, перечня участников, а также документации, представляющей юридическую значимость;

- приведение в рамках законодательных норм оснований и поводов, наличие которых должно рассматриваться в качестве фактора, позволяющего инициировать возбуждение дела и проведение проверки;

- уточнение в содержательной части нормативного положения формулировки субъектов, с приведением перечня, а также фиксацией обязательности исполнения заявляемых требований лицом, представляющим интересы стороны нанимателя;

- закрепление в регламентирующем законодательном положении, обязанности составления документального подтверждения, фиксирующего не только факт возбуждения дела по выявленному дисциплинарному проступку, но и факт наличия достаточных на то оснований;

- выделение в отдельный сегмент делопроизводства стадии

служебного расследования, с допущением ее реализации в упрощенной форме – без организации дополнительной проверки;

– регулирование в законодательных положениях аспектов, характеризующих порядок проведения проверочных мероприятий, включая сроки, юридический статус участников, перечень исключений, порядок оформления документации, и т.д.;

– установление обязанности лица, представляющего интересы стороны нанимателя, формировать выводы и рекомендации в заключении, составляемом по итогам проведенной проверки;

– определение обязанности уполномоченного субъекта применить меры взыскания в тех случаях, когда представленные сведения подтверждают факт дисциплинарного нарушения со стороны должностного лица, находящегося на гражданской государственной службе;

– регламентировать порядок обжалования в отношении не только самого факта наложенного взыскания, но также и иных решений, принятых представителем нанимателя, с предоставлением данного права как самим госслужащим, так и иным заинтересованным субъектам;

– определить порядок привлечения независимой комиссии, уполномоченной на рассмотрение возникающих споров в дисциплинарном сегменте;

– установить требования, регламентирующие оформление и последующее хранение документов по рассмотренным и завершенным делам, а также порядок учета вынесенных взысканий.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что среди пробелов в регламентации порядка привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности могут быть названы: отсутствие перечня участников дисциплинарного производства, детально определенного их правового статуса, выделенных стадий дисциплинарного производства и принимаемых в их процессе юридически значимых документов, виды

доказательств и пр.

Отсутствие полноценной процессуально-правовой основы привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности существенно умаляет его права и свободы и, прежде всего, его право на полную, объективную и всестороннюю оценку обстоятельств дисциплинарного дела.

Меры ответственности дисциплинарного характера, применяемые в отношении госслужащих, представляют собой одну из разновидностей негативной юридической ответственности, реализуемую в принудительной форме, и представляющую собой взыскание в отношении субъектов, допустивших проступки. Ключевой дифференцирующий аспект в данном случае – сфера действия, которая определяется субъектной характеристикой, подразумевающей применение мер дисциплинарного характера, влекущих за собой неблагоприятные последствия, к специфической категории должностных лиц.

В целях оптимизации существующих норм законодательного регламентирования, видится целесообразным дополнение существующей системы, определяющей базовые принципы госслужбы, представленной в рамках ст. 4 регулирующего ФЗ, принципом, определяющим ответственность госслужащих за ненадлежащее исполнение возложенных на них ввиду статуса должностных обязанностей.

Разрешение проблематики, связанной с соотношением в рамках системы нормативного регулирования аспектов трудового и административного права, подразумевает необходимость формирования исчерпывающего законодательного свода, определяющего перечень дисциплинарных мер, которые могут быть применены исходя из отраслевой принадлежности.

Значимость влияния трудового законодательства в рамках данных правоотношений негативного характера, требующего преодоления,

обуславливается в первую очередь внедрением контрактной системы, на фоне которой существенной остается роль административного усмотрения в тех случаях, когда речь идет о возможности наложения взыскания на лиц, допустивших дисциплинарный проступок.

Видится целесообразным расширение существующей системы, с последующим выделением двух категорий, к первой из которых должны быть отнесены базовые типы взысканий, дифференцированные исходя из типа проступка, а ко второй – дополнительные меры, допустимые к применению наравне с базовыми.

Рассматривая возможные векторы оптимизации существующей законодательной системы, регламентирующей порядок и меры привлечения госслужащих к дисциплинарной ответственности, стоит также отметить, что целесообразным решением, способствующим ее оптимизации, может стать вступление в силу нового федерального закона, регламентирующего данный вопрос, и регулирующего все сопутствующие аспекты, как материального, так и процессуального характера.

Заключение

Внесение корректировок в действующие законодательные нормы, регламентирующие организацию и реализацию госслужбы – потребность, обуславливаемая, в первую очередь, формированием новых задач, требующих реформирования управленческой системы.

Среди существенных проблем, актуальных на сегодняшний день, следует выделить недостаточное развитие государственности РФ, наличие законодательных пробелов, необходимость повышения престижности госслужбы в глазах населения, а также криминализация отдельных лиц, занимающих должностные положения, следствием которой становится снижение эффективности работы властных органов и аппаратов.

Для повышения престижности госслужбы видится целесообразным более тщательный отбор кандидатов на работу в госаппарате, ориентированный на привлечение граждан, имеющих достаточный уровень образования и компетенций, прошедших профессиональную подготовку. Логично, что квалифицированный и добросовестный труд должен соразмерно оплачиваться, исключая мотивацию к участию в коррупционных схемах.

Каждый субъект, представляющий госаппарат, должен придерживаться принципов персональной ответственности, соблюдая морально-этические поведенческие стандарты, соразмерные его должностному статусу. Данная цель обуславливает внедрение этических кодексов, содержащих общие нравственные и моральные требования, систематизирующие их надлежащим образом, и позволяющие госслужащим принимать оптимальные решения при возникновении спорных вопросов и ситуаций, связанных с рабочей спецификой.

Эти требования, в том числе, выступают определенным критерием отбора, позволяющим оценить профпригодность кандидатов, и могут

рассматриваться как инструмент для контроля нравственности госаппарата со стороны общественности.

Внедрение кодекса по этике для госслужащих должно способствовать укреплению властного авторитета, повышению доверия населения к основным институтам, и созданию единой основы, обеспечивающей согласованность реализуемых действий, направленных на повышение благосостояния общества в целом.

Еще один немаловажный аспект – оптимизация регламентов, в соответствии с которыми госслужащие могут быть привлечены к ответственности дисциплинарного характера. Любое должностное лицо априори обязано следовать принципам персональной ответственности, основанным на определенных, соразмерных статусу стандартах этики, морали и профессионализма.

Госслужащие, соответственно занимаемой ими должности, относятся одновременно и к категории общественных деятелей, чьи действия прямо или косвенно влияют на социально-экономические процессы, и к наемным работникам, управленцам и работодателям, а также выступают как частные субъекты.

Приоритетное назначение госслужащих – реализация собственных компетенций в рамках функционирования госоргана, который они представляют, с учетом должностных и функциональных задач и положений, закрепленных в рамках нормативно-правовых актов и регламентов. Обязательное условие для должностных лиц – доскональное знание собственного функционала и целей, стоящих перед аппаратом, в котором они состоят, понимание ключевых задач и методов их реализации, соблюдение процессуальных процедур, а также совершение любых действий исключительно в государственных и общественных интересах.

Уровень профессиональных компетенций, а также нравственные характеристики госслужащих, выступающих проводниками государственной

политики, фактически определяет не только авторитет госаппарата, но и то, насколько эффективной будет реализация приоритетных целей и задач, формируемых на каждом из уровней, и напрямую влияющих на общественное положение дел.

Меры ответственности дисциплинарного характера, применяемые в отношении госслужащих, представляют собой одну из разновидностей негативной юридической ответственности, реализуемую в принудительной форме, и представляющую собой взыскание в отношении субъектов, допустивших проступки.

Ключевой дифференцирующий аспект в данном случае – сфера действия, которая определяется субъектной характеристикой, подразумевающей применение мер дисциплинарного характера, влекущих за собой неблагоприятные последствия, к специфической категории должностных лиц.

В целях оптимизации существующих норм законодательного регламентирования, видится целесообразным дополнение существующей системы, определяющей базовые принципы госслужбы, представленной в рамках ст. 4 регулирующего ФЗ, принципом, определяющим ответственность госслужащих за ненадлежащее исполнение возложенных на них ввиду статуса должностных обязанностей.

Разрешение проблематики, связанной с соотношением в рамках системы нормативного регулирования аспектов трудового и административного права, подразумевает необходимость формирования исчерпывающего законодательного свода, определяющего перечень дисциплинарных мер, которые могут быть применены исходя из отраслевой принадлежности.

Значимость влияния трудового законодательства в рамках данных правоотношений негативного характера, требующего преодоления, обуславливается в первую очередь внедрением контрактной системы, на

фоне которой существенной остается роль административного усмотрения в тех случаях, когда речь идет о возможности наложения взыскания на лиц, допустивших дисциплинарный проступок.

Видится целесообразным расширение существующей системы, с последующим выделением двух категорий, к первой из которых должны быть отнесены базовые типы взысканий, дифференцированные исходя из типа проступка, а ко второй – дополнительные меры, допустимые к применению наравне с базовыми.

Рассматривая возможные векторы оптимизации существующей законодательной системы, регламентирующей порядок и меры привлечения госслужащих к дисциплинарной ответственности, стоит также отметить, что целесообразным решением, способствующим ее оптимизации, может стать вступление в силу нового федерального закона, регламентирующего данный вопрос, и регулирующего все сопутствующие аспекты, как материального, так и процессуального характера.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: учебник / Г.В. Атаманчук. - 6-е изд., стер. - Москва : Омега-Л, 2021. - 525 с.
2. Беляев А. Порядок прохождения государственной службы // Учреждения культуры и искусства: бухгалтерский учет и налогообложение. - 2012. - № 10. – С. 33-34.
3. Благовестнова С.Д., Кузнецова И.В. Аттестация государственных гражданских служащих по государственному заказу: методическое пособие. - М.: Гос. ун-т - Высшая школа экономики; Ин-т управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ, 2018. – 537 с.
4. Бочароева, Е.Ю. Об этических аспектах регулирования государственной службы в Великобритании и Канаде / Е.Ю. Бочароева // Государственное управление. – 2012. – № 3. - С. 1-4.
5. Воробьев, Н.И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н.И.Воробьев, В.А.Галкин, М.М.Мокеев, и др. – М.: Проспект, 2021. – 639 с.
6. Гнедкова, М. А. Способы обеспечения законности и дисциплины в сфере исполнительной власти / М. А. Гнедкова // Фундаментальные научные исследования : сборник научных трудов по материалам XXIII Международной научно-практической конференции, Анапа, 14 апреля 2020 года. – Анапа: Общество с ограниченной ответственностью «Научно-исследовательский центр экономических и социальных процессов» в Южном Федеральном округе, 2020. – С. 54-58.
7. Гришковец, А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации / А.А. Гришковец. - М.: Дело и Сервис, 2020. – 382 с.
8. Дело № 2А - 2167/2020. Решение Ленинского районного суда г. Барнаула Алтайского края от 24 мая 2020 г. // Архив Ленинского районного

суда г. Барнаула Алтайского края. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://leninsky.alt.sudrf.ru/>. (дата обращения: 19.12.21).

9. Дело № 2а-134/2020. Решение Октябрьского районного суда г. Барнаула Алтайского края от 09 марта 2020 г. // Архив Октябрьского районного суда г. Барнаула Алтайского края. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://oktabrsky.alt.sudrf.ru/>. (дата обращения: 19.12.21).

10. Дело № 2а-232/2020. Решение Ленинского районного суда г. Барнаула Алтайского края от 11 февраля 2020 г. // Архив Ленинского районного суда г. Барнаула Алтайского края. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://leninsky.alt.sudrf.ru/>. (дата обращения: 19.12.21).

11. Демидов Г.И. О Кодексе этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих // Оплата труда в бюджетном учреждении: бухгалтерский учет и налогообложение. - 2010. - № 12.-С. 62-70.

12. Джихарь, Е. А. Актуальные вопросы по укреплению служебной дисциплины в органах внутренних дел РФ / Е. А. Джихарь, Н. Н. Оглоблин // Экономика, управление и право: инновационное решение проблем : сборник статей победителей VIII Международной научно-практической конференции : в 3 ч., Пенза, 25 мая 2017 года. – Пенза: «Наука и Просвещение» (ИП Гуляев Г.Ю.), 2017. – С. 150-153.

13. Добробаба, М.Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации/ М.Б. Добробаба. - Ростов н/Д, 2019. – 477 с.

14. Добробаба, М.Б. Дисциплинарная ответственность в служебно-деликтном праве: понятие и правовая природа / М.Б. Добробаба // Актуальные проблемы российского права. - 2013. - № 6. - С. 689-697.

15. Жирохов, В.М. Обеспечение законности и дисциплины в механизме противодействия коррупции в сфере государственного управления / В.М. Жирохов // Уголовно-исполнительная система России в условиях реформирования : сборник материалов межвузовской научно-

практической конференции адъюнктов, курсантов, студентов и слушателей, Вологда, 26 апреля 2019 года. – Вологда: Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. – С. 62-65.

16. Зауторова, Э.В. Изучение психологических особенностей сотрудников исправительных учреждений, допускающих нарушения служебной дисциплины / Э.В. Зауторова // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2020. – № 3(214). – С. 15-24.

17. Захарова О.С. Необходимость имплементации зарубежного опыта в реформировании государственной службы РФ // Международный студенческий научный вестник. – 2018. – № 6. – С. 33-35.

18. Информационно-справочные материалы о состоянии кадрового обеспечения в ГУ МВД России по Самарской области по линии профилактики коррупционных правонарушений по итогам 2016-2020 гг. – Официальный сайт Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Самарской области. – URL: https://63.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/Net_korrupcii/Hod_realizacii_MVD_Rossii_meroprijatij_p. (дата обращения: 19.12.21).

19. Кайнов, В. И. Правовые основы деятельности органов государственной власти Российской Федерации по обеспечению законности и дисциплины в сфере государственного управления / В. И. Кайнов // Формат правоприменения теории конституционализма в Российской Федерации : Коллективная монография / Под научной редакцией В.И. Кайнова, Е.В. Семухиной. – Киров : Межрегиональный центр инновационных технологий в образовании, 2021. – С. 6-25.

20. Кандрина Н.А. Управление государственной гражданской службой в Российской Федерации: административно-правовое исследование. - Тюмень, 2020. – 378 с.

21. Катаева, О.В. Современные требования к подготовке

административных регламентов в государственном управлении / О.В. Катаева, Н.В. Муленко // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2018. – № 1. – С. 20-24.

22. Керамова, С. Н. Законность как основной принцип деятельности органов исполнительной власти / С. Н. Керамова, С. С. Гаджиев // Государственная служба и кадры. – 2021. – № 1. – С. 228-229.

23. Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: Монография. - М.: Московский университет МВД России, 2021.– 490 с.

24. Кодекс поведения для испанских госслужащих. – URL: https://elcontacto.ru/journal/politika/kodeks-povedeniya-dlya-ispanskih-gossluzhaschih_8622.html. (дата обращения: 11.12.21).

25. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А.Ф. Ноздрачева. – М.: Юстицинформ, 2021. – 489 с.

26. 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 // Официальный интернет–портал правовой информации. – Электрон. текст. дан. – (Москва), 2005–2021. – URL: [www.http://pravo.gov.ru/](http://pravo.gov.ru/) (дата обращения: 23.11.2021).

27. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 05.02.2020 № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – 21 января.

28. Кораблин, К. К. Служебная дисциплина сотрудников органов внутренних дел / К. К. Кораблин, Е. С. Шкиль // Эпоха науки. – 2020. – № 24.

– С. 152-155.

29. Кузнецов, В.И. Служебная дисциплина государственного инспектора / В.И. Кузнецов // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25. – № 10. – С. 98-107.

30. Кузьменкова, В. Н. Особенности государственной службы в Испании / В. Н. Кузьменкова, В. Н. Кузьменков // XIX Царскосельские чтения : Материалы международной научной конференции, Санкт-Петербург, 21–22 апреля 2015 года / Под общей редакцией В. Н. Скворцова Л. М. Кобрин (отв. ред.). – Санкт-Петербург: Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина, 2015. – С. 183-186.

31. Литов С.С. Государственная служба как социальный феномен // Модернизация России: социально-правовые аспекты. – М.; Курск: ООО «Учитель», 2020. – 433 с.

32. Манцуров А.Ю. Организация кадровой работы в народной полиции Министерства общественной безопасности Китайской Народной Республики // Полицейская и следственная деятельность. - 2013.- № 3.- с. 90-103.

33. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц: принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. - Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/>. (дата обращения: 06.12.21).

34. Миннибаев, Б.И. Особенности системы государственного управления Испании / Б.И. Миннибаев, Р.Ф. Шарифуллин. // Молодой ученый. – 2014. – № 1.1 (60.1). – С. 35-37.

35. Модельный кодекс поведения для государственных служащих: приложение к Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11.05.2000 № R(2000)10 о кодексах поведения для государственных служащих (не вступил в силу) // Электронный фонд правовых и нормативно-

технических документов. - Режим доступа:
<http://docs.cntd.ru/document/901942156>. (дата обращения: 06.12.21).

36. Новикова, И.Д. Правовая регламентация деятельности органов власти по предоставлению государственных услуг в США и России / И.Д. Новикова // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2019. – Т. 23. № 2. – С. 289-304.

37. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. - 2004. - № 31. - Ст. 3215.

38. О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 (ред. от 24.11.2015) // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2004. - № 6; 2010. - № 11.

39. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6228.

40. О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 20.07.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 22. - Ст. 3169.

41. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. - 2003. - № 22. - Ст. 2063.

42. О Служебном распорядке Министерства здравоохранения Российской Федерации: приказ Минздрава России от 10.07.2013 № 447н (ред. от 28.09.2020) // Российская газета. – 2013. - № 211.

43. О Служебном распорядке Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству: приказ Госстроя от

15.02.2013 № 42/ГС // Российская газета. – 2013. - № 164.

44. О статусе военнослужащих: федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 14.12.2021) // СЗ РФ. -1998. - № 22. - Ст. 2331; 2012. - № 53 (ч. I). - Ст. 7613.

45. О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 (ред. от 20.10.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 4. - Ст. 305.

46. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 20.10.2021) // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 31. - Ст. 3233.

47. Об оспаривании заключения уполномоченного органа о проверке обстоятельств, свидетельствующих о наличии либо отсутствии гражданства РФ: кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.08.2019 № 4-КА19-4 [Электронный ресурс]. – СПС Консультант-плюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=595575#8N Jj0sSoTo0p2PlZ1>. (дата обращения: 19.12.21).

48. Об отмене заключения уполномоченного органа об отсутствии гражданства РФ, обязанности выдать паспорт гражданина РФ: кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.08.2019 № 77-КА19-3 [Электронный ресурс]. – СПС Консультант-плюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=595390#0v nw0sShhi1BztjR>. (дата обращения: 19.12.21).

49. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН РФ от 11.01.2012 № 5 //

Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2012. - № 4. – С. 17-18.

50. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства финансов Российской Федерации: приказ Минфина России от 17.04.2014 № 115 (ред. от 23.11.2021) [Электронный ресурс]. – Консультант Плюс : справочно-правовая система. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=4>. (дата обращения: 19.12.21).

51. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих системы Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 22.07.2011 № 870 [Электронный ресурс]. – Консультант Плюс : справочно-правовая система. – URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120043/93140d6dc93/. (дата обращения: 19.12.21).

52. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (ред. от 25.08.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 33. - Ст. 3196.

53. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: постановление ВС РФ от 23.12.1992 № 4202-1 (ред. от 25.11.2013) // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 2. - Ст. 70; СЗ РФ. - 2011. - № 48. - Ст. 6730.

54. Об утверждении Правил профессиональной этики федеральных государственных гражданских служащих Федерального казначейства, осуществляющих контрольные и аудиторские мероприятия: приказ Казначейства РФ от 21.10.2011 № 472 [Электронный ресурс]. – Консультант Плюс : справочно-правовая система. – URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120736/e70a3a0499628dec3

2def51741bc694b5fd1a3/. (дата обращения: 19.12.21).

55. Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 20.07.2021 № 1228 // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 31. – Ст. 5904.

56. Об утверждении служебного распорядка Министерства экономического развития Российской Федерации: Приказ Минэкономразвития России от 16.11.2016 № 714 (ред. от 05.06.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. – Электрон. текст. дан. – [Москва], 2005–2021. – URL: [www.http://pravo.gov.ru/](http://pravo.gov.ru/) (дата обращения: 06.12.2021).

57. Об утверждении Служебного распорядка Федерального агентства связи: приказ Россвязи от 29.07.2013 № 189 // Российская газета. – 2013. - № 217. – С. 9.

58. Об утверждении Типового кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих аппаратов федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и управлений Судебного департамента в субъектах Российской Федерации: приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 26.04.2011 № 79 (ред. от 10.09.2018) [Электронный ресурс] : [Офиц. сайт]. – Исакогорский районный суд г. Архангельска. – URL: <http://sudis.arh.sudrf.ru/modules.php?name=anticorruption> (дата обращения: 06.12.21).

59. Полякова, Т.А. Служебная дисциплина в органах внутренних дел / Т.А. Полякова // Обеспечение прав человека в деятельности правоохранительных органов : Сборник научных трудов. – Тверь : Тверской

государственный университет, 2020. – С. 238-241.

60. Попов В.Г. Профессиональная культура современного российского государственного чиновника / В.Г. Попов, В.В. Китаев, Б.С. Хохряков, Н.Г. Чевтаева – М.: Екатеринбург: УрАГС, 2020. – 412 с.

61. Решение Балашихинского городского суда Московской области от 20 марта 2018 года № 2А-255/2018 // Официальный сайт Балашихинского городского суда Московской области. – URL: https://balashihinsky--mo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=sf&delo_id=1540005. (дата обращения: 19.12.21).

62. Сагдиева, Э. М. Обеспечение законности в деятельности органов исполнительной власти / Э. М. Сагдиева, М. А. Максимова // *Colloquium-journal*. – 2019. – № 10-4(34). – С. 22-23.

63. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. – Москва: Герда, 2019. – 540 с.

64. Статистические и аналитические обобщенные данные, информационно-справочные материалы о состоянии профилактики коррупционных правонарушений и дисциплинарных нарушений в системе органов МВД России за 2017-2020 гг. // Ход реализации МВД России мероприятий по противодействию коррупции. – Официальный сайт МВД России. – URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/anticorr/realization>. (дата обращения: 19.12.21).

65. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих: одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21) // Официальные документы в образовании. – 2011. - № 36.

66. Чиканова Л.А. Государственные служащие / Под ред. проф. Б.А. Шеломова. – Москва: Юристъ, 2019. – 650 с.

67. Чимаров, С.Ю. К вопросу о взаимосвязи дисциплины воина и

служебной дисциплины полицейского / С.Ю. Чимаров // Человек и закон: актуальные вопросы, достижения и инновации : сборник статей II Международной научно-практической конференции, Пенза, 10 сентября 2018 года. – Пенза: «Наука и Просвещение» (ИП Гуляев Г.Ю.), 2018. – С. 9-12.

68. Чимаров, С.Ю. Педагогический смысл воинской дисциплины как нравственно-правового ориентира служебной дисциплины в органах внутренних дел России / С.Ю. Чимаров, А.А. Алексеев // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2021. – № 7(58). – С. 267-269.

69. Чистова, В.А. Служебная дисциплина как система стимулирования государственных служащих / В.А. Чистова // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2018. – № 3. – С. 82-86.

70. Чистякова, Н.И. Государственная служба – проблемы формирования профессионального корпуса государственных служащих / Н.И. Чистякова // Региональное управление и кадровая политика: проблемы совершенствования государственной и муниципальной службы. Тезисы докладов межрегиональной научно-практической конференции. - Екатеринбург, 2021. - С. 234-237.

71. Шарифзода, М.С. Институт служебной дисциплины в органах внутренних дел как отдельный вид государственной дисциплины / М.С. Шарифзода // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 7. – С. 211-215.

72. Шушпанов С.А. Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего. - Саратов, 2019. – 394 с.

73. Эркаев, С.А. Совершенствование закона и дисциплины в процессе государственного управления и государственной службы / С.А. Эркаев // Реформа системы государственного управления и государственной службы: её современные эффективные модели : Материалы международной научно-практической конференции, Душанбе, 05–06 марта 2021 года. –

Душанбе: Академия государственного управления при Президенте Республики Таджикистан, 2021. – С. 241-247.

74. Этика публичной политики. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. 2-е изд., доп. и перераб. — М.: Институт права и публичной политики, 2020. — 435 с.

75. Carvalho Nepomuceno Alencar, E. (2020). Applying Structural Equation Modeling to Analyze the Mutual Causality between Corruption and Trust and the Impact of Lava Jato: Evidence from Brazil and Mexico. UC Irvine Electronic Theses and Dissertations. <https://escholarship.org/uc/item/8r29q2wk>.

76. Finan, F., Mazzocco, M. (2021). Combating Political Corruption with Policy Bundles. UC Berkeley: Center for Effective Global Action. <https://escholarship.org/uc/item/2ck94742>.

77. Ivory, R. (2019). Transnational Criminal Law or the Transnational Legal Ordering of Corruption? UC Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law, 4(1). <https://escholarship.org/uc/item/0jc6720v>.

78. Jeong, D., Shenoy, A., Zimmermann, L.V. (2021). Rethinking Transparency: Corruption in Local Public Office in India. UC Berkeley: Center for Effective Global Action. <https://escholarship.org/uc/item/80b646ff>.

79. Kornblum, J.C. (2020). The EU must help strengthen civil society in Ukraine to bring peace and solidify the Euro-Atlantic democratic space. Carnegie Europe. February 06, 2020. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/80992>.

80. Kosterina, E.N. (2020). Legal regulation of public service in Germany. Skif. Questions of student science, № 6(46), 363-366.

81. O'Brien, K., Li, L., Liu, M. (2020). Bureaucrat-assisted contention in China. Mobilization: An International Quarterly, 25, 661-674. <https://escholarship.org/uc/item/1583f4hc>.