

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)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Дисциплинарная ответственность государственных служащих и ее роль в обеспечении национальной безопасности»

Обучающийся

А. Н. Исмаилов

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. юрид. наук Н.А. Блохина

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

Тольятти 2022

Аннотация

Актуальность исследования заключается в том, что институт дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих сохраняет за собой особую ценность в силу того, что специфика служебных функций, выполняемых гражданскими служащими, сопряжена с наличием у них полномочий властного характера, результатами реализации которых могут быть особо тяжкие последствия.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие при привлечении государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности. Предмет исследования составляют научные, теоретические и нормативные материалы, позиции судебных инстанций, разъясняющих особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих и её роль в обеспечении национальной безопасности.

Цель исследования состоит в проведении комплексного анализа института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих и её роль в обеспечении национальной безопасности.

Задачи исследования: определить понятие и виды дисциплинарного проступка как основания дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего и его влияние на эффективность и качество государственной службы; выявить основания и особенности дисциплинарной ответственности государственного служащего РФ; проанализировать порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий; рассмотреть порядок обжалования дисциплинарных взысканий государственными гражданскими служащими; установить направления совершенствования процедуры применения мер дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Структура исследования: введение, три главы, четыре параграфа, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Оглавление

Введение	4
Глава 1 Теоретические и нормативные основы дисциплинарной ответственности в системе государственной гражданской службы.....	7
1.1 Понятие и виды дисциплинарного проступка как основания дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего и его влияние на эффективность и качество государственной службы.....	7
1.2 Основания и особенности дисциплинарной ответственности гражданского служащего РФ	18
Глава 2 Практические аспекты применения мер дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим.....	28
2.1 Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий.....	28
2.2 Порядок обжалования дисциплинарных взысканий.....	40
Глава 3 Направления совершенствования процедуры применения мер дисциплинарной ответственности государственных служащих	49
Заключение	65
Список используемой литературы и используемых источников.....	68

Введение

Актуальность исследования заключается в том, что институт дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих имел и по настоящее время сохраняет за собой особую ценность в силу того, что специфика служебных функций, выполняемых гражданскими служащими, сопряжена с наличием у них полномочий властного характера, реализация которых приводит к принятию решений, затрагивающих практически все ключевые стороны социальной жизни человека, и к совершению действий, результатами которых могут быть особо тяжкие последствия. Востребованность дальнейшего развития института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих подтверждается ходом проводимой в Российской Федерации многоплановой модернизации всего государственного строительства, одним из основных аспектов которого является противодействие коррупции. На пути к бескомпромиссному искоренению коррупции на государственной гражданской службе необходимо начинать с начальных этапов превентивного воздействия, коим и является дисциплинарная ответственность.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие при привлечении государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности.

Предмет исследования составляют научные, теоретические и нормативные материалы, позиции судебных инстанций, разъясняющих особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих и её роль в обеспечении национальной безопасности.

Цель исследования состоит в проведении комплексного анализа института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих и её роль в обеспечении национальной безопасности.

Задачи исследования:

- определить понятие и виды дисциплинарного проступка как основания дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего и его влияние на эффективность и качество государственной службы;
- выявить основания и особенности дисциплинарной ответственности государственного служащего РФ;
- проанализировать порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий;
- рассмотреть порядок обжалования дисциплинарных взысканий государственными гражданскими служащими;
- установить направления совершенствования процедуры применения мер дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Методологию исследования составляют такие методы, как анализ, дедукция, аналогия, описательный, исторический, логический, сравнительно-правовой, формально-юридический, системный анализ и другие методы.

Степень научной разработанности. Отдельные теоретические и правовые аспекты института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих раскрывались и развивались в ряде диссертационных и монографических исследований, в их числе: диссертация к.ю.н. под авторством Е.Г. Бабелюк «Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект» (2005 г.); диссертация к.ю.н. под авторством М.Б. Добробаба «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений» (2018 г.); диссертация к.ю.н. под авторством Б.И. Жерлицина «Дисциплинарная ответственность государственных служащих по советскому законодательству» (1969 г.); диссертация к.ю.н. под авторством Ю.Б. Носовой «Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации» (2008 г.); монография под авторством В.Л. Козбаненко «Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание» (2003 г.); монография под авторством

Ю.Б. Носовой «Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации» (2011 г.) и др.

Теоретическую основу исследования составляют труды следующих авторов: Е.Г. Бабелюк, Ю.М. Буравлев, В.С. Бялт, М.Б. Добробаба, С.Н. Еремина, Б.И. Жерлицын, С.М. Зубарев, В.Л. Козбаненко, Э.Л. Лещина, В.М. Манохин, Ю.Б. Носова, А.Ф. Ноздрачев, Ю.П. Орловский, А.К. Смирнов, Ю.Н. Стариков, С.Е. Чаннов, С.А. Шушпанов, М.Р. Яхина и многих других.

Нормативно-правовую основу исследования составили нормы ГПК РФ, ТК РФ, Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ, Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ, Федерального закона от 23.05.2016 № 141-ФЗ, Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ, Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ, Указа Президента РФ от 16.11.1998 № 1396, Указа Президента РФ от 10.11.2007 № 1495, Указа Президента Республики Казахстан от 31.12.1999 г. № 321, Приказа МИД РФ от 29.03.2007 № 4417, Приказа Минсельхоза РФ от 07.08.2008 № 388, Приказа ФАНО России от 14.10.2014 № 31н, Постановления Правительства РФ от 25.08.1992 № 621, Постановления Правительства РФ от 05.03.2018 № 228 и других нормативно-правовых актов.

Эмпирическую основу исследования составила правоприменительная практика, касающаяся отдельных аспектов применения дисциплинарных взысканий в качестве мер дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Структура исследования: введение, три главы, четыре параграфа, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретические и нормативные основы дисциплинарной ответственности в системе государственной гражданской службы

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

Во введении к своему монографическому исследованию Ю.Б. Носова здраво рассуждает о том, что «институт дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих 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 ведёт к принятию решений, затрагивающих практически все важнейшие стороны социальной жизни человека, и к совершению действий, результатами которых могут быть особо тяжкие последствия. Поэтому необходимость существования такой правовой процедуры, которая обеспечивала бы режим законности в государственном аппарате, способствовала ликвидации негативных проявлений в деятельности служащих органов публичной власти, не вызывает сомнений. Именно институт юридической ответственности гражданских служащих и способен стать таким действенным государственно-правовым средством. Актуальность его совершенствования подтверждается всем ходом проводимой в нашей стране многоплановой модернизации всего государственного строительства, одним из основных аспектов которого является противодействие коррупции. В ходе проводимого курса на «бескомпромиссное искоренение» коррупции в значительной степени изменяется правовое положение государственных гражданских служащих Российской Федерации. Тем не менее разработчики национального плана по противодействию коррупции необоснованно обошли своим вниманием

институт дисциплинарной ответственности государственных служащих. Популяризация идей ужесточения уголовной ответственности чиновников заслонила важность ответственности служащих в дисциплинарном порядке. Между тем создание действенного механизма именно дисциплинарной ответственности в силу её «ведомственности» и оперативности, могло бы иметь первостепенное значение для профилактики коррупции и борьбы с ней. Кроме того, несмотря на общепризнанную среди учёных значимость института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, его нормативное закрепление не смогло избежать ряда недостатков, которые порождают крайне низкую степень «востребованности» на практике соответствующих положений закона. Непоследовательность правового регулирования в условиях высокой латентности правонарушений в системе государственной гражданской службы, незаинтересованности руководителей государственных органов в их выявлении и предании гласности фактов злоупотребления по службе, на фоне недостаточной развитости дисциплинарного служебного законодательства, имеет своим результатом незначительную эффективность института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в целом и снижение его роли как средства поддержания служебной дисциплины в системе органов государственной власти» [17, с. 3-4].

Перечисленные в монографическом исследовании Ю.Б. Носовой обстоятельства, принижающие ценность института дисциплинарной ответственности государственных служащих, бросают вызов научному сообществу в проведении теоретических и нормативных анализов основ дисциплинарной ответственности в системе государственной гражданской службы РФ.

Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» под государственной гражданской службой РФ понимает обособленный вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность

граждан РФ на должностях государственной гражданской службы РФ по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, органов публичной власти федеральной территории, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. Государственная гражданская служба РФ может быть федеральной и региональной (ст. 3). Правовой статус государственного гражданского служащего складывается из принадлежащих ему прав, свобод, обязанностей и ответственности. Разновидностью юридической ответственности государственных гражданских служащих является дисциплинарная, наступающая при нарушении законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе РФ (ст. 68) [48].

Дисциплинарная ответственность – это самостоятельная разновидность юридической ответственности, который, исходя из частоты её применения и потенциала, традиционно занимает первостепенное место в системе государственной и муниципальной службы [53, с. 47]. Отсчитывая со второй половины XX в., данная позиция нашла широкое единодушие среди специалистов [11, с. 14; 15, с. 70; 18, с. 503; 42, с. 420].

М.Б. Добробаба на основе анализа правовой природы и признаков дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих выработала следующее определение данному виду ответственности: «... можно определить как имеющий административно-правовую природу вид юридической ответственности государственных служащих, представляющий собой разновидность мер дисциплинарного принуждения, применяемых в системе государственно-служебных правоотношений, связанный с наложением дисциплинарных взысканий уполномоченным на то должностным лицом от имени публичного образования-нанимателя (РФ или субъекта РФ) за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него служебных обязанностей» [9, с. 42]. Она также отмечает, что «институт дисциплинарной ответственности

государственных служащих как правовое явление представляет собой результат взаимодействия материальных и процессуальных норм, материальных и процессуальных правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, что, однако, не препятствует тому, чтобы дисциплинарное производство на государственной службе рассматривать в качестве самостоятельного административно-процессуального института, являющегося составной частью административного процесса. Также и совокупность материальных норм, регулирующих круг субъектов дисциплинарной ответственности, принципы, функции, систему оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих, виды дисциплинарных проступков, систему дисциплинарных взысканий в служебном праве, является самостоятельным материально-правовым институтом административного права» [9, с. 42].

Э.Л. Лещина называет дисциплинарную ответственность элементом правового статуса государственных гражданских служащих [14, с. 65]. Признаваясь видом юридической ответственности, дисциплинарная ответственность – это охранительное правоотношение, где субъектами являются государственные гражданские служащие и представители нанимателя, объектом – служебная дисциплина, содержание формируют право представителя нанимателя применить взыскание на государственного гражданского служащего и обязанность виновного государственного гражданского служащего понести примененное к нему дисциплинарное взыскание [2, с. 12].

Отталкиваясь от понятия «служебная дисциплина», выступающего объектом дисциплинарной ответственности, можно выделить, что оно на законодательном уровне применяется к службе в органах внутренних дел РФ. Так, Федеральным законом от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» под служебной дисциплиной понимается соблюдение сотрудником органов внутренних дел установленных

законодательством РФ, Присягой сотрудника органов внутренних дел РФ, дисциплинарным уставом органов внутренних дел РФ, контрактом, приказами и распоряжениями руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников) порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав. С целью обеспечения и укрепления служебной дисциплины законом допускается руководителю федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и уполномоченному руководителю применять в отношении сотрудника органов внутренних дел меры поощрения и дисциплинарные взыскания (ч. 1 и 2 ст. 47) [49].

Таким образом, дисциплинарная ответственность выражается путём применения соответствующих мер дисциплинарного взыскания, а основанием такой ответственности служит дисциплинарный проступок.

Общее определение дисциплинарному проступку даётся в трудовом законодательстве. ТК РФ в ст. 192 под дисциплинарным проступком сформулировал неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей [43]. Специальные определения дисциплинарного проступка содержатся в отдельных нормативных актах, посвященных видам государственной службы. В научной литературе их выделяют в две группы дисциплинарной ответственности: общая, установленная ТК РФ, и специальная, предусматриваемая отдельными законодательными актами, уставами и положениями о дисциплине. Так, нормативное определение понятию «дисциплинарный проступок» даётся в ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» — это «неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей». Определение данному понятию содержится и иных нормативных актах. Так, в Дисциплинарном уставе таможенной службы РФ термин «дисциплинарный проступок» вводится словосочетанием «нарушение

служебной дисциплины», под которым понимается виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником возложенных на него должностных обязанностей [44]. В ч. 1 ст. 49 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закреплено объёмное определение исследуемому понятию: под нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) понимается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства РФ, дисциплинарного устава органов внутренних дел РФ, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении своих обязанностей и реализации предоставленных прав. Аналогичный подход отражён в ч. 1 ст. 48 Федерального закона от 23.05.2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [50].

Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ установлено, что военнослужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок, т.е. противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, который в соответствии с законодательством РФ не влечёт за собой уголовной или административной ответственности (п. 47) [45].

М.Р. Яхина указывает, что ТК РФ, определяя под дисциплинарным проступком неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его

вине возложенных на него трудовых обязанностей, сформировала судебную практику таким образом, что к категории «дисциплинарный проступок» были отнесены только лишь такие противоправные действия (бездействие) работника, которые напрямую связаны с исполнением им возложенных на него обязанностей. А в юридической литературе говорится, что дисциплинарным проступком можно признать не только неисполнение или ненадлежащее исполнение работником своих трудовых обязанностей, но и превышение трудовых правомочий. С этой позицией, по мнению автора, трудно не согласиться, но лишь с оговоркой, что речь ведётся исключительно о властно-распорядительных полномочиях руководящих работников в сфере трудовых правоотношений. Вместе с тем нельзя не отметить, что превышение таким работником трудовых правомочий по существу является формой нарушения трудовых норм, т.е. одновременно посягает и на обязанности по соблюдению трудового законодательства [56, с. 71-72].

Дисциплинарный проступок, применяемый в контексте специальной дисциплинарной ответственности, обладает более богатым содержанием. Подтверждая данную позицию, в юридической литературе указывается на уставы и положения о дисциплине, которые устанавливают за работником более широкий круг трудовых обязанностей и, соответственно, к числу специальных дисциплинарных проступков может быть отнесён более ёмкий круг деяний по сравнению с деяниями, относящимися к обычным дисциплинарным проступкам [10, с. 33; 19, с. 338].

Рассмотрим подходы к восприятию дисциплинарного проступка с позиции судебной практики.

Наиболее удачным представляется позиция Яшкинского районного суда Кемеровской области, высказанная в решении от 26 ноября 2021 г. по делу № 2-446/2021. Им резюмировано, что дисциплинарным проступком могут быть только такие противоправные действия (бездействие) работника, которые непосредственно связаны с исполнением им трудовых обязанностей. Формальное нарушение работником любой иной обязанности, не

предусмотренной трудовым договором, в отношении которой трудовое законодательство прямо не предусмотрело конкретных мер ответственности, он не должен претерпевать дисциплинарную ответственность, т.к. в формальном смысле факт нарушения трудовых обязанностей отсутствует. Получается, что неисполнение обязанностей, которые не предусмотрены трудовым договором, должностной инструкцией работника и иными локальными актами работодателя, нельзя считать законным основанием для наложения на него дисциплинарного взыскания. Не имеющимися в материалах дела трудовым договором, заключенным с Н.Е. Трефиловой, ни должностной инструкцией начальника воспитательного отдела, ни должностной инструкцией замдиректора по воспитательной работе, ни правилами внутреннего трудового распорядка ГПОУ «Яшкинский техникум технологий и механизации» прямо не предусмотрена обязанность Н.Е. Трефиловой по незамедлительному уведомлению работодателя о произошедших случаях со студентами. Доказательств того, что в каком-либо ином порядке истцу разъяснялась указанная обязанность, ответчиком в материалы дела не представлено [29].

Другое здоровое мнение Яшкинский районный суд Кемеровской области высказал по делу № 2-412/2021. Так, им указано, что в соответствии с ч. 1 ст. 192 ТК РФ работник может быть привлечён к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка, соответственно, приказ о привлечении к дисциплинарной ответственности должен содержать сведения, отражающие место, дату, время, обстоятельства совершения работником дисциплинарного проступка, чёткую и понятную для работника формулировку вины во вменяемом ему работодателем дисциплинарном проступке, ссылку на нормы локальных нормативных актов, которые были нарушены работником, отсутствие в приказе о привлечении лица к дисциплинарной ответственности вышеназванных обстоятельств говорит об отсутствии правовых оснований для квалификации действий работника как дисциплинарного проступка, т.к. проступок не может характеризоваться как

понятие неопределенное, основанное лишь на внутреннем убеждении работодателя, а вывод о виновности работника не может быть основан на предположениях работодателя о фактах, которые не подтверждены в установленном порядке. Ни из оспариваемого приказа об увольнении, ни из документов, выступивших основанием для его вынесения, не усматривается какие именно нормы (конкретные пункты) каких локальных нормативных актов нарушены истцом, в связи с чем, приказ не может рассматриваться в качестве законного [30].

Важным обстоятельством для признания виновного действия (бездействия) дисциплинарным проступком является наличие трудовой обязанности, обусловленной занимаемой должностью, подтверждаемой трудовым договором, приказом, локальным нормативным актом. К такому выводу пришёл Шалинский районный суд Свердловской области по делу № 2-153/2021. Им установлено, что приказ о переводе П.А.А. на должность заведующей терапевтическим отделением за пределами срока, на который та дала своё согласие на её перевод на эту должность, с ДД.ММ.ГГГГ до ДД.ММ.ГГГГ, является незаконным. В силу этого у П.А.А. не возникала трудовая обязанность находиться ДД.ММ.ГГГГ на рабочем месте заведующей терапевтическим отделением. При этом, как установлено из пояснения сторон, П.А.А. находилась в тот день на своём рабочем месте – врача терапевта поликлиники. При таких обстоятельствах в действиях П.А.А. отсутствует неисполнение или ненадлежащее исполнение ею по её вине возложенных на неё трудовых обязанностей, т.к. отсутствует дисциплинарный проступок, а соответственно основания для привлечения её к дисциплинарной ответственности [31].

Перейдём к рассмотрению видов дисциплинарного проступка как основания дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего.

В соответствии с ТК РФ, к разновидностям дисциплинарных проступков относятся:

- неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей;
- прогул, т.е. отсутствие работника на рабочем месте без уважительных причин в течение всего рабочего дня (смены), независимо от его (её) продолжительности, а также в случае отсутствия на рабочем месте без уважительных причин более четырёх часов подряд в течение рабочего дня (смены);
- появление работника на работе (на своём рабочем месте либо на территории организации – работодателя или объекта, где по поручению работодателя работник должен выполнять трудовую функцию) в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;
- разглашение охраняемой законом тайны (государственной, служебной и иной) ставшей известной государственному гражданскому служащему в связи с исполнением им трудовых обязанностей, в том числе разглашение персональных данных другого работника;
- совершение по месту работы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного его уничтожения или повреждения, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением судьи, органа, должностного лица, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;
- установленное комиссией по охране труда или уполномоченным по охране труда нарушение работником требований охраны труда, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (например, несчастный случай, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий;
- совершение виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти

действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя;

- непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, непредставления или представления неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо непредставления или представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами работником, его супругом (супругов) и несовершеннолетними детьми в случаях, установленных ТК РФ, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, если указанные действия дают основание для утраты доверия к работнику со стороны работодателя;
- совершение работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, несовместимого с продолжением данной работы;
- принятие необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями и главным бухгалтером, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации.

Таким образом, дисциплинарная ответственность государственного гражданского служащего наступает при совершении данным субъектом дисциплинарного проступка. Дисциплинарный проступок – это неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным гражданским служащим по

его вине возложенных на него трудовых обязанностей. Государственный гражданский служащий может совершить дисциплинарный проступок путём неоднократного неисполнения без уважительных причин трудовых обязанностей, прогула, появления на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, разглашения охраняемой законом тайны, персональных данных другого работника, совершения аморального проступка, несовместимого с продолжением трудовых функций и т.п.

1.2 Основания и особенности дисциплинарной ответственности гражданского служащего РФ

В монографии В.Л. Козбаненко дисциплинарная ответственность называется в качестве главного вида юридической ответственности государственных гражданских служащих, а её основанием является должностной проступок, т.к. выполнение служебной дисциплины и укрепление государственной дисциплины имеют важное отношение к обязанностям работника [13, с. 20]. Этим В.Л. Козбаненко выделяет основания дисциплинарной ответственности в узком смысле. В широком смысле основаниями для привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности выступают нарушения служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленные в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом. Типичными нарушениями служебной дисциплины государственными гражданскими служащими являются:

- несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, установленных законодательством РФ;

- отсутствие гражданского служащего по месту службы без уважительных причин более четырёх часов подряд в течение установленного служебного времени;
- нахождение гражданского служащего на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения либо отказ сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения;
- совершение гражданского служащего виновного действия (бездействия), повлекшего за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, возникновение угрозы жизни и (или) здоровью людей, создание помех в работе или приостановление деятельности федерального государственного органа, органа публичной власти федеральной территории, государственного органа субъекта РФ либо причинение существенного вреда гражданам и организациям, если это не влечёт за собой уголовную ответственность;
- разглашение гражданским служащим сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, конфиденциальной информации (служебной тайны), ставших ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей, если это не влечёт за собой уголовную ответственность;
- небрежное хранение гражданским служащим вверенных для служебного пользования оружия и патронов к нему, повлекшее его (их) утрату, если это не влечёт за собой уголовную ответственность;
- отказ или уклонение гражданского служащего от прохождения медицинского освидетельствования (обследования) в случаях, если обязательность его прохождения установлена законодательством РФ;
- неявка гражданского служащего без уважительной причины на заседание аттестационной комиссии для прохождения аттестации;

- умышленное уничтожение или повреждение гражданским служащим имущества, находящегося в оперативном управлении федерального государственного органа, органа публичной власти федеральной территории, государственного органа субъекта РФ, повлекшие причинение существенного ущерба, если это не влечёт за собой уголовную ответственность;
- нарушение гражданским служащим требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда) при условии, что это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, пожар, аварию, катастрофу) либо заведомо создало реальную угрозу наступления таких последствий, если это не влечёт за собой уголовную ответственность;
- совершение гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, виновных действий, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему руководителя федерального государственного органа, органа публичной власти федеральной территории, государственного органа субъекта РФ или уполномоченного руководителя;
- принятие гражданским служащим необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, находящегося в оперативном управлении федерального государственного органа, органа публичной власти федеральной территории, государственного органа субъекта РФ, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба такому имуществу;
- сокрытие гражданским служащим факта обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения;
- публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности федерального государственного органа, органа публичной власти

федеральной территории, государственного органа субъекта РФ, если это не входит в служебные обязанности гражданского служащего.

Исчерпывающий перечень мер дисциплинарного взыскания для большинства категорий работников устанавливается ст. 192 ТК РФ, где в их числе замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям. Бланкетный характер данной нормы отсылает на отдельные федеральные законы, уставы и положения о дисциплине, применимые к отдельным категориям работников, где перечень мер дисциплинарного взыскания более обширен. Отличительной особенностью дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих является то, что представителю нанимателя разрешено применять в отношении провинившегося гражданского служащего одну из четырёх мер дисциплинарного взыскания:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- увольнение с гражданской службы по соответствующим основаниям (например, при неоднократном неисполнении гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание).

Примечательно, что отдельными подзаконными актами данный перечень дополнен ещё одной мерой пресечения – освобождение от замещаемой должности. Этот подход наблюдается в Служебном распорядке центрального аппарата МИД РФ, территориальных органов – представительств МИД РФ на территории РФ, дипломатических представительств и консульских учреждений РФ, представительств РФ при Международных организациях (утверждённом Приказом МИД РФ от 29 марта 2007 г. № 4417), где предусматривается пять мер дисциплинарного взыскания:

- замечание;
- выговор;

- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- освобождение от замещаемой должности;
- увольнение с гражданской службы по соответствующим основаниям [23].

Данная система сохранена и в Служебном распорядке Министерства сельского хозяйства РФ (утверждённом Приказом Минсельхоза РФ от 07 августа 2008 г. № 388), где предусматриваются замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы по соответствующим основаниям в качестве мер дисциплинарного взыскания [24].

В Положении о дисциплине работников железнодорожного транспорта (утверждённом Постановлением Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621) предусматривается иная система мер дисциплинарного взыскания. Так, Министру путей сообщения РФ, его заместителям, руководителям департаментов Министерства путей сообщения РФ, начальникам железных дорог, отделений железных дорог, руководителям предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта принадлежит право на использование дисциплинарных взысканий в виде замечания, выговора, строгого выговора [26].

Из сказанного следует, что на сегодняшний день существует децентрализованная система мер дисциплинарного взыскания, применяемых к отдельным категориям государственных гражданских служащих.

Отдельного внимания в сфере дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих удостоиваются взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (ст. 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») и дисциплинарное взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия (ст.

59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговор и предупреждения о неполном должностном соответствии, применяемые в рамках ст. 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», допускаются при несоблюдении гражданским служащим:

- ограничений (например, признание гражданского служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; осуждение гражданского служащего к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности гражданской службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости; отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы связано с использованием таких сведений) и запретов (например, публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в СМИ, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности; использование преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума; использование должностных полномочий в интересах третьих лиц; прекращение исполнения должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора);

- требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов. Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в его отказе от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;
- неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [51].

Увольнение в связи с утратой доверия осуществляется в случае:

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

если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

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

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия также в случае непринятия представителем нанимателя мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, которой которого является подчиненный ему гражданский служащий (ч. 2 ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Сведения о применении к гражданскому служащему взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения включаются государственным органом, в котором гражданский служащий проходил гражданскую службу, в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Реестр размещается в открытом доступе на официальном сайте единой системы в виде списка, который включает: порядковый номер; фамилию, имя и отчество лица, к которому применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения; наименование органа (организации), в котором замещало должность лицо, к которому было применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения; наименование должности, замещаемой на момент применения взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за

совершение коррупционного правонарушения; положение нормативного правового акта, требования которого были нарушены и послужившее основанием для увольнения (освобождения от должности) лица в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения; дату соответствующего акта о применении взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения; дату размещения информации на официальном сайте единой системы [27].

По состоянию на июль 2022 г. с гражданской службы Самарской области уволены (освобождены от занимаемой должности) следующие лица в связи с утратой доверия: Маслова О.Ю. с должности главный консультант управления коммунальной инфраструктуры департамента инфраструктуры Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области; Ляуш В.О. с должности депутата собрания представителей сельского поселения Усинского муниципального района Сызранский Самарской области; Коротаев А.А. с должности депутата Совета депутатов муниципального образования «Иваново-Самарское» Малопургинского района Удмуртской Республики; Заруцкий Ю.А. с должности главный специалист отдела архитектуры и градостроительства, и.о. начальника отдела архитектуры и градостроительства Комитета по управлению муниципальным имуществом муниципального района Кинельский Самарской области.

На основании сказанного, резюмируем следующие выводы по первой главе исследования: дисциплинарный проступок гражданского служащего выражается в нарушении служебной дисциплины, имеющего множество выражений (например, несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, установленных законодательством РФ; несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, установленных законодательством РФ; отсутствие гражданского служащего по месту службы без уважительных причин более четырёх часов подряд в течение установленного служебного времени; нахождение гражданского служащего на службе в состоянии

алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения либо отказ сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения и т.д.). Отличительной особенностью системы мер дисциплинарного взыскания гражданских служащих является её децентрализованный характер: ТК РФ предусматривает в качестве таковых замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям; Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с гражданской службы по соответствующим основаниям; в Служебном распорядке центрального аппарата МИД РФ установлено пять мер дисциплинарного взыскания – замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности, увольнение с гражданской службы по соответствующим основаниям; Положением о дисциплине работников железнодорожного транспорта излагается три меры дисциплинарного взыскания – замечание, выговор и строгий выговор. Уникальной особенностью дисциплинарной ответственности гражданских служащих является возведение в самостоятельные нормы взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (ст. 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») и дисциплинарное взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия (ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Глава 2 Практические аспекты применения мер дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим

2.1 Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий

До применения дисциплинарного проступка представитель нанимателя обязан затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. Если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение гражданским служащим не будет предоставлено, то представителем нанимателя составляется соответствующий акт. При этом непредоставление работником объяснения не служит препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Общий срок для применения дисциплинарного взыскания составляет месяц со дня обнаружения дисциплинарного проступка, не считая времени болезни гражданского служащего, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учёт мнения представительного органа работников.

Дисциплинарное взыскание, за исключением дисциплинарного взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – не позднее двух лет со дня его совершения. Дисциплинарное взыскание за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», не может быть применено позднее трёх лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В эти сроки не включается время производства по уголовному делу.

Развёрнутое разъяснение относительно сроков при применении дисциплинарного взыскания гражданским служащим дано Пленумом Верховного Суда РФ в постановлении от 17 марта 2004 г. № 2:

- месячный срок для наложения дисциплинарного взыскания необходимо исчислять со дня обнаружения дисциплинарного проступка;
- днём обнаружения проступка, с которого начинается течение месячного срока, считается день, когда лицу, которому по службе подчинен работник, стало известно о совершении проступка, независимо от того, наделено ли оно правом наложения дисциплинарных взысканий;
- в месячный срок для применения дисциплинарного взыскания не засчитывается время болезни работника, пребывания его в отпуске, а также время, необходимое на соблюдение процедуры учёта мнения представительного органа работников; отсутствие работника на работе по иным основаниям, в том числе и в связи с использованием дней отдыха (отгулов) независимо от их продолжительности, не прерывает указанного срока;
- к отпуску, прерывающему течение месячного срока, следует относить все отпуска, предоставляемые работодателем в соответствии с действующим законодательством, в том числе ежегодные (основные и дополнительные) отпуска, отпуска в связи с обучением в учебных заведениях, отпуска без сохранения заработной платы [28].

За каждый дисциплинарный проступок допускается применение только одного дисциплинарного взыскания.

Перед непосредственным применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка.

Служебная проверка проводится на основании решения представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего.

При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены и изучены:

- факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- вина гражданского служащего;
- причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка;
- обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Представитель нанимателя, назначивший служебную проверку, обязан контролировать своевременность и правильность её проведения.

Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

В проведении служебной проверки не может участвовать гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в её результатах. В этих случаях он обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении требования результаты служебной проверки признаются недействительными.

Служебная проверка подлежит завершению не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о её проведении. Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заявления.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть временно отстранён от замещаемой должности

гражданской службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы. Временное отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы производится представителем нанимателя, назначившим служебную проверку.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, вправе:

- давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;
- обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку;
- ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что ч. 1 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ч. 1 ст. 193 ТК РФ имеют целью предоставление лицу, привлекаемому к дисциплинарной ответственности, возможности изложить свою позицию относительно вменяемого ему дисциплинарного проступка, направлены на обеспечение объективной оценки фактических обстоятельств, послуживших основанием для привлечения его к дисциплинарной ответственности, и на нейтрализацию необоснованного применения дисциплинарного взыскания [20; 21].

Кроме того, независимо от предоставления объяснений в порядке ч. 1 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственный гражданский служащий в период проведения служебной проверки вправе давать устные или письменные объяснения,

представлять заявления, ходатайства и иные документы, а по её окончании знакомиться с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки [22].

Особенности проведения и оформления результатов служебной проверки излагаются в отдельных подзаконных нормативных правовых актах. Так, в Порядке организации проведения служебных проверок в Федеральном агентстве научных организаций, утверждённом Приказом ФАНО России от 14 октября 2014 г. № 31н, результаты служебной проверки оформляются в виде письменного заключения согласно приложению № 3 к указанному Порядку. В этом заключении указываются:

- основания проведения служебной проверки;
- состав комиссии, проводившей служебную проверку (с указанием должностей, фамилий, имен и отчеств председателя и членов комиссии);
- фамилия, имя и отчество, должность, стаж государственной службы гражданского служащего, в отношении которого (по письменному заявлению которого) проводилась служебная проверка, а также его стаж федеральной государственной гражданской службы;
- факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;
- выводы о причинах и условиях, способствовавших совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка, характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка и иные сведения;
- выводы комиссии, проводившей служебную проверку;
- предложения комиссии о мерах по ликвидации выявленных недостатков или предложения о прекращении служебной проверки в связи с отсутствием факта нарушения служебной дисциплины;

- предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или неприменении к нему дисциплинарного взыскания [25].

Письменное заключение по результатам служебной проверки удостоверяется подписями председателя комиссии, членов комиссии, принимавшими участие, и представляется представителю нанимателя для принятия соответствующего решения. Председатель и члены комиссии несут ответственность за объективность представляемой информации, обоснованность выводов и предложений по результатам проверки.

В случае, когда участник служебной проверки не согласен с выводами и (или) содержанием заключения (отдельной его части), он вправе изложить своё особое мнение в письменной форме, которое приобщается к заключению.

В срок проведения служебной проверки не включается время нахождения гражданского служащего, в отношении которого (по письменному заявлению которого) проводилась служебная проверка, в отпуске, командировке, а также периоды его временной нетрудоспособности. На период отпуска, командировки и временной нетрудоспособности гражданского служащего на основании служебной записки председателя комиссии, решением представителя нанимателя, назначившему служебную проверку, срок проведения служебной проверки приостанавливается.

Председатель комиссии (член комиссии по поручению председателя комиссии) не позднее трёх рабочих дней со дня принятого представителем нанимателя соответствующего решения знакомит гражданского служащего, в отношении которого (по письменному заявлению которого) проводилась служебная проверка, с заключением и другими материалами по результатам служебной проверки в части, его касающейся, и если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, под роспись на заключении с проставлением даты ознакомления.

При невозможности или в случае отказа гражданского служащего, в отношении которого (по письменному заявлению которого) проводилась служебная проверка, от ознакомления с заключением, от подписи в заключении или от проставления даты ознакомления, составляется соответствующий акт, который приобщается к материалам служебной проверки, а копия заключения направляется по месту постоянной (временной) регистрации гражданского служащего заказным письмом с уведомлением о вручении.

В случае если служебная проверка проводилась в отношении (по письменным заявлениям) нескольких гражданских служащих, то письменное заключение оформляется в соответствующем количестве экземпляров.

Материалы служебной проверки постранично нумеруются и формируются в номенклатурное дело, к которому приобщаются:

- копия приказа о назначении служебной проверки;
- документы (или их копии), содержащие сведения, послужившие поводом для назначения проверки;
- объяснения гражданского служащего, в отношении которого (по письменному заявлению которого) проводилась служебная проверка, и иных лиц;
- акт об отказе гражданского служащего давать письменные объяснения (при наличии);
- акт об отказе гражданского служащего от ознакомления с заключением; от подписи в заключении; от проставления даты ознакомления с заключением по результатам служебной проверки (при наличии);
- другие документы, имеющие отношение к установленным в ходе проверки фактам;
- заключение служебной проверки, копия которого приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого (по письменному заявлению которого) она проводилась;

- копия приказа о применении дисциплинарного взыскания (при наличии).

Сформированные в номенклатурное дело документы служебной проверки хранятся в кадровой службе (кадровых подразделениях либо, при их отсутствии, у гражданского служащего, в должностные обязанности которого входит осуществление кадровой работы).

При установлении по результатам служебной проверки виновности гражданского служащего в совершении дисциплинарного проступка, в его отношении допускается применение дисциплинарного взыскания. При этом нарушение правил проведения служебной проверки, равно как и проведение служебной проверки в отношении не причастного гражданского служащего, в том числе гражданского служащего, в обязанности которого не входит выполнение оспариваемых действий, препятствует применению дисциплинарного взыскания. Так, ДД.ММ.ГГГГ З.Е.Г. было направлено уведомление о даче объяснений по факту проведения в отношении неё служебной проверки, с которым она была ознакомлена. Объяснительную по данному факту З.Е.Г. в установленные сроки не представила, акт отказа от дачи З.Е.Г. объяснений ответчиком составлен не был. Таким образом, ответчик до проведения служебной проверки и до применения дисциплинарного взыскания не оформил акт отказа З.Е.Г. от дачи объяснений. В момент наложения взыскания не учитывалась тяжесть дисциплинарного проступка и обстоятельства, при которых он был совершён, а также предшествующее поведение работника, его отношение к труду. На момент привлечения З.Е.Г. к дисциплинарной ответственности ответчик не выяснил характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка. Членами комиссии не принято во внимание, что на момент проведения служебной проверки государственный контракт от ДД.ММ.ГГГГ № был исполнен в полном объёме. Действия работодателя по составлению и изданию в короткий промежуток времени (в один месяц) в отношении З.Е.Г. двух приказов о проведении служебной проверки, двух

актов о результатах служебного расследования, двух приказов о наложении дисциплинарных взысканий могут свидетельствовать о намеренных действиях работодателя по привлечению З.Е.Г. к дисциплинарной ответственности с дальнейшей целью расторжения с З.Е.Г. служебного контракта и её увольнения с занимаемой должности, и злоупотреблении правом со стороны работодателя как более сильной стороны в трудовом правоотношении. В последующем Октябрьский районный суд г. Самары Самарской области установил, что все переговоры с поставщиком товара осуществлялись ФИО5, которым была отменена приёмка товара ДД.ММ.ГГГГ, ответственным лицом за приёмку товара, при этом, выступала ФИО6.

При изложенных обстоятельствах, оснований полагать, что З.Е.Г. было допущено ненадлежащее осуществление контроля за зам. начальника отдела планово-экономического и материального обеспечения ФИО5, а также специалистом 1 разряда отдела планово-экономического и материально-технического обеспечения ФИО6, при исполнении госконтракта № от ДД.ММ.ГГГГ, у суда не имеется. В связи с чем судом признан незаконным и подлежащем отмене приказ Управления Роспотребнадзора Самарской области от ДД.ММ.ГГГГ № «О дисциплинарном взыскании З.Е.Г.» о наложении дисциплинарного взыскания в виде выговора [32].

При применении дисциплинарного взыскания учитываются:

- тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- степень его вины;
- обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок;
- предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Игнорирование этих требований приводит к применению излишне суровому дисциплинарному взысканию. К такому выводу пришли Советский районный суд г. Астрахани Астраханской области и Ленинский районный суд

г. Владивостока. Советский районный суд г. Астрахани Астраханской области указал, что поскольку доказательств, свидетельствующих о наделении полномочиями Н.Ю.В. по ведению администрирования ответчиком суду не представлено и в материалах дела не имеется, суд приходит к выводу, что приказ от ДД.ММ.ГГГГ № в отношении начальника отдела управления и распоряжения недвижимым имуществом Н.Ю.В. о применении дисциплинарного взыскания в виде замечания вынесен работодателем без учёта тяжести совершенного дисциплинарного проступка, а также обстоятельств, при которых он был совершен, в связи с этим нельзя признать законным и он подлежит отмене [33]. Ленинский районный суд г. Владивостока указал, что 21 августа 2019 г. истец обратился в суд с иском к ответчику, где в обоснование требований указал, что приказом от 11 июля 2019 г. № -В «О привлечении к дисциплинарной ответственности ФИО1» представитель нанимателя применил к истцу дисциплинарное взыскание в виде замечания за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, выразившиеся в несоблюдении требований Служебного распорядка Управления Россельхознадзора по адресу <адрес>, в отсутствии на рабочем месте 31 мая 2019 г. с 13:46 до 14:47 часов. Суд разделил мнение истца, посчитавшего, что дисциплинарное взыскание за названный проступок применён незаконно, а также с нарушением порядка привлечения к дисциплинарной ответственности, при применении дисциплинарного взыскания не учитывалась тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. Своими действиями представитель нанимателя причинил нравственные страдания, которые истец испытывал из-за дискриминации в сфере труда, предвзятого отношения, необоснованного наложения дисциплинарного взыскания [34].

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

Наиболее острой проблемой дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих является соотношение между дисциплинарным проступком и применяемым за его совершение дисциплинарным взысканием. На сегодняшний день отсутствует исчерпывающий перечень составов дисциплинарных проступков, что позволяет представителю нанимателя по собственному усмотрению избирать меру дисциплинарной ответственности. Лишь систематизацией дисциплинарных проступков как видов нарушений служебной дисциплины можно добиться обоснованного применения дисциплинарных взысканий, сокращения дискреционных полномочий представителя нанимателя и точной квалификации дисциплинарных проступков. Первоначальные шаги для классификации дисциплинарных проступков предприняты в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где устанавливаются грубые (ст. 37) и малозначительные дисциплинарные проступки (ч. 3.1 ст. 59.3). М.Б. Добробаба и С.М. Зубарев выдвигают предложение о делении дисциплинарных проступков государственных гражданских служащих в зависимости от степени их тяжести на малозначительные, значительные и грубые. Данная классификация, по мнению названного авторского коллектива, позволит в достаточной степени установить соответствие между дисциплинарными проступками и дисциплинарными взысканиями, а также гармонизировать практику их применения [8, с. 18; 12, с. 37]. При этом перечень составов дисциплинарных проступков, относящихся к категории грубых и являющихся основанием для применения наиболее суровых мер дисциплинарной ответственности

(например, увольнение), должен быть исчерпывающе изложен в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Другим вопросом, требующим научного внимания, остаётся дискреционные полномочия представителя нанимателя при применении в отношении государственного гражданского служащего дисциплинарных взысканий. В частности, остаётся в пределах усмотрения представителя нанимателя выбор вида дисциплинарного взыскания, который можно применить в отношении провинившегося государственного гражданского служащего, носит абстрактный характер применение критериев малозначительности деяния как основания, служащего для освобождения государственного гражданского служащего от дисциплинарной ответственности. Для решения названных вопросов вполне удачна позиция С.Е. Чаннова, утверждающего, что «дискреционные полномочия представителя нанимателя должны быть существенно уменьшены в отношении дисциплинарных проступков, имеющих публичный характер, непосредственно посягающих на надлежащее функционирование государственной службы. В отношении дисциплинарных проступков, посягающих лишь на правила внутреннего служебного распорядка, дискреционные полномочия вполне могут быть сохранены» [54, с. 61].

А.К. Смирнов вовсе предлагает пересмотреть действующую систематизацию норм дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, разработав и введя в действие единый кодифицированный акт – «Дисциплинарный кодекс государственной гражданской службы Российской Федерации» [41, с. 82]. Представляется сомнительной данная идея, т.к. федеральному законодателю для её реализации придётся имеющиеся федеральные законы, уставы и положения о дисциплине, применяемые для отдельных категорий работников.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки

– позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Копия акта о применении к гражданскому служащего дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

Таким образом, порядок применения дисциплинарного взыскания в отношении гражданского служащего складывается из трёх этапов – установление события дисциплинарного проступка и истребования от гражданского служащего объяснения в письменной форме; производство служебной проверки, оканчивающейся составлением заключения; избрание и применение работодателем дисциплинарного взыскания в отношении гражданского служащего, вина в дисциплинарном проступке которого установлена.

2.2 Порядок обжалования дисциплинарных взысканий

В соответствии с ч. 7 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд. Обжалование дисциплинарного взыскания гражданским служащим предваряет возникновению индивидуального служебного спора.

Индивидуальный служебный спор – это неурегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоящим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров (ст. 69

Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Индивидуальные служебные споры рассматриваются следующими органами:

- комиссией государственного органа по служебным спорам. Порядок рассмотрения служебных споров этим субъектом регулируется нормами Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- судом. Порядок рассмотрения служебных споров судом устанавливается Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и гражданским процессуальным законодательством РФ (раздел II. «Производство в суде первой инстанции») [6].

Комиссия государственного органа по служебным спорам формируется решением представителя нанимателя и состоит из равного числа назначаемых им представителей представителя нанимателя и избираемых на собрании (конференции) гражданских служащих государственного органа представителей гражданских служащих, включая представителя (представителей) выборного профсоюзного органа (выборных профсоюзных органов) данного государственного органа.

Собрание (конференция) гражданских служащих государственного органа проводится по решению представителя нанимателя, в том числе в связи с обращением гражданских служащих или выборного профсоюзного органа данного государственного органа. Собрание гражданских служащих государственного органа считается правомочным, если на нём присутствует более половины гражданских служащих государственного органа. Конференция гражданских служащих государственного органа считается правомочной, если на ней присутствует не менее двух третей гражданских служащих государственного органа – делегатов от подразделений государственного органа, избранных на соответствующих собраниях, в том

числе в территориальных органах государственного органа. Решение собрания (конференции) гражданских служащих государственного органа принимается большинством голосов гражданских служащих (делегатов), присутствующих на собрании (конференции).

В функции представителя нанимателя входит создание необходимых организационных условий для проведения собрания (конференции) гражданских служащих государственного органа.

Служебный спор рассматривается комиссией по служебным спорам в случае, если гражданский служащий самостоятельно или с участием своего представителя не урегулировал разногласия при непосредственных переговорах с представителем нанимателя. Гражданский служащий может обратиться в комиссию по служебным спорам в трёхмесячный срок со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права. В случае пропуска по уважительным причинам установленного срока комиссия по служебным спорам может восстановить этот срок и рассмотреть служебный спор по существу. Поступившее в комиссию по служебным спорам письменное заявление гражданского служащего подлежит обязательной регистрации указанной комиссией в день его подачи.

Срок рассмотрения служебного спора комиссией по служебным спорам составляет десять календарных дней, отсчитывая со дня подачи письменного заявления гражданским служащим.

Заседание комиссии по служебным спорам считается правомочным, если на нём присутствует не менее половины её членов, представляющих представителя нанимателя, и не половины её членов, представляющих гражданских служащих. При избрании в состав комиссии по служебным спорам одного или нескольких представителей выборного профсоюзного органа (выборных профсоюзных органов) данного государственного органа проведение заседания комиссии по служебным спорам без его (их) участия исключается.

Служебный спор рассматривается в присутствии гражданского служащего либо гражданина, поступающего на гражданскую службу или ранее состоявшего на гражданской службе, подавших письменное заявление в комиссию по служебным спорам, или уполномоченного указанными гражданским служащим либо гражданином представителя. Рассмотрение служебного спора в отсутствие указанных гражданского служащего либо гражданина или уполномоченного представляется допускается лишь на основании письменного заявления названных гражданского служащего либо гражданина. При неявке гражданского служащего либо гражданина, поступающего на гражданскую службу или ранее состоявшего на гражданской службе, или уполномоченного представителя на заседание комиссии по служебным спорам по уважительной причине рассмотрение служебного спора переносится. При вторичной неявке вышеназванных лиц комиссия по служебным спорам вправе вынести решение о снятии служебного спора с рассмотрения, что не лишает указанных лиц в возможности подать заявление о рассмотрении служебного спора повторно в пределах установленных сроков – три месяца, отсчитывая со дня, когда гражданский служащий либо гражданин, поступающий на гражданскую службу или ранее состоявший на гражданской службе, узнал или должен был узнать о нарушении своего права.

Если служебный спор не рассмотрен комиссией по служебным спорам в установленный десятидневный срок, то гражданский служащий либо гражданин, поступающий на гражданскую службу или ранее состоявший на гражданской службе, имеет право перенести рассмотрение служебного спора в суд.

Для решения служебного спора комиссия по служебным спорам может вызывать на заседание свидетелей, приглашать специалистов, а также запрашивать необходимые для рассмотрения служебного спора информацию и материалы, которые представляются в комиссию по служебным спорам в установленный ею срок.

Комиссия по служебным спорам принимает решение тайным голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. Копия решения комиссии по служебным спорам, подписанная председателем комиссии по служебным спорам или его заместителем и заверенная печатью комиссии по служебным спорам, вручается представителю нанимателя и гражданскому служащему либо гражданину, поступающему на гражданскую службу или ранее состоявшему на гражданской службе, или уполномоченному представителю в течение трёх дней со дня принятия решения.

Решение комиссии по служебным спорам может быть обжаловано любой из сторон в суд в десятидневный срок со дня вручения ей копии решения комиссии. В случае пропуска по уважительным причинам установленного срока суд может восстановить этот срок и рассмотреть служебный спор по существу.

В судах рассматриваются служебные споры по письменным заявлениям гражданского служащего либо гражданина, поступающего на гражданскую службу или ранее состоявшего на гражданской службе, представителя нанимателя или представителя выборного профсоюзного органа данного государственного органа, если хотя бы один из них не согласен с решением комиссии по служебным спорам либо если гражданский служащий или представитель нанимателя обращается в суд без обращения в комиссию по служебным спорам, а также по заявлению прокурора, если решение комиссии по служебным спорам не соответствует федеральным законам или иным нормативным правовым актам РФ.

Непосредственно в судах рассматриваются служебные споры по письменному заявлению гражданского служащего или гражданина, ранее состоявшего на гражданской службе, - о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы независимо от оснований прекращения или расторжения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы, увольнения с гражданской службы, об изменении даты

освобождения от замещаемой должности гражданской службы и формулировки причины указанного освобождения, о переводе на иную должность гражданской службы без согласия гражданского служащего, об оплате за время вынужденного прогула либо о выплате разницы в денежном содержании за время исполнения должностных обязанностей по нижеоплачиваемой должности гражданской службы, о неправомерных действиях (бездействии) представителя нанимателя или уполномоченных им лиц при обработке и защите персональных данных гражданского служащего, о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу, дискриминации.

При освобождении от замещаемой гражданской службы или увольнении с гражданской службы по основаниям, не предусмотренным Федеральным законом «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», или с нарушением установленного порядка освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы либо в случае незаконного перевода на иную должность гражданской службы суд вправе по письменному заявлению гражданского служащего вынести решение о взыскании в пользу гражданского служащего денежной компенсации причиненного ему морального вреда, а также денежных средств, причитающихся в связи с вынужденным отгулом.

Существующая правоприменительная практика содержит достаточное количество прецедентов, иллюстрирующих применение названной возможности. Так, ФИОЗ обратилась в суд с исковыми требованиями об отмене приказов о применении дисциплинарных взысканий, примененных по результату служебной проверки, и о взыскании компенсации с Межрегионального управления государственного автодорожного надзора морального вреда в размере 100 000 рублей, премии и материального стимулирования за ноябрь 2016 г. в сумме 14755,50 рублей.

Впрочем, недостаточность доказательственной базы истца может послужить основанием для отказа в удовлетворении его требований. Так и

произошло в рассматриваемом деле: относительно морального вреда, предъявленного ко взысканию по всем оспариваемым приказам, то данные требования не подлежат удовлетворению по той причине, что являются производными от первоначальных. Более того, причиной возникновения болей, о которых поясняет истица, была вызвана травмой, о чём говорит листок нетрудоспособности № от 02.11.2016 г. Относительно доводов истицы о взыскании премий, ФИО65 в указанный период самостоятельно установлен размер материального стимулирования и премий через подачу начальнику Межрегионального управления государственного автодорожного надзора служебных записок. Они также признаны несостоятельными, т.к. определение размера причитающегося материального стимулирования, а равно премии, является прерогативой представителя нанимателя и зависит от исполнения государственным гражданским служащим возложенных на него трудовых обязанностей [37].

Срок обращения в суд за рассмотрением служебного спора и порядок освобождения гражданских служащих от судебных расходов, порядок вынесения решений по служебным спорам, связанным с освобождением от замещаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской службы, переводом на иную должность гражданской службы без согласия гражданского служащего, порядок удовлетворения денежных требований гражданских служащих, исполнения решений о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы и ограничения обратного взыскания сумм, выплаченных по решению органов по рассмотрению служебных споров, определяются в порядке, установленном ТК РФ применительно к рассмотрению и разрешению индивидуальных трудовых споров. Так, в соответствии со ст. 392 ТК РФ работник имеет право обратиться в суд за разрешением индивидуального трудового спора в течение трёх месяцев со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права, а по спорам об увольнении – в течение одного месяца со дня вручения ему копии приказа об увольнении либо со дня выдачи трудовой книжки или

со дня предоставления работнику в связи с его увольнением сведений о трудовой деятельности у работодателя по последнему месту работы.

Пропуск установленных ст. 393 ТК РФ сроков для обращения в судебный орган за защитой своих нарушенных прав служит основанием для отказа в удовлетворении требований гражданского служащего в полном или частичном объёме. Подобная ситуация возникла при рассмотрении Шарыповским городским судом 29 ноября 2021 г. гражданского дела № 2-1112/2021 по иску ФИО1 к Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 12 по Красноярскому краю. Ответчик верно подметил, что средства материального стимулирования и денежные средства, выплаченные в качестве дополнительного материального стимулирования, в состав денежного содержания гражданского служащего не включаются, поэтому не подлежат учёту при расчёте указанных в исковом заявлении выплат. Кроме того, требования о взыскании отпускных за период с 29.06.2020 г. по 17.07.2020 г. заявлены истцом с пропуском установленного ст. 392 ТК РФ срока, а потому не подлежат удовлетворению. Суд, согласившись с позицией ответчика, указал, что требования о взыскании отпускных, срок выплаты которых наступил до 29 июня 2020 г. (отпуск с 29.06.2020 г. по 17.07.2020 г.) заявлены в суд с пропуском установленного ст. 392 ТК РФ срока, доводы ответчика в этой части признаны обоснованными. При этом о восстановлении пропущенного срока ФИО1 не просил, уважительных причин, с учётом которых пропущенный срок может быть восстановлен, судом не установлено. При названных условиях оснований для взыскания недоплаченных отпускных за периоды нахождения истца в очередном ежегодном отпуске с 29.06.2020 г. по 17.07.2020 г. суд не усматривает. В силу этого судом исковые требования удовлетворены частично: с Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 12 по Красноярскому краю в пользу ФИО1 взыскана задолженность по выплате отпускных и компенсаций при увольнении в размере 1 10 244 рубля 88 копеек; компенсирован моральный вред путём выплаты денежных средств в размере 5000 рублей [38].

На основании сказанного, резюмируем следующие выводы по второй главе исследования: порядок применения дисциплинарного взыскания в отношении гражданского служащего складывается из трёх этапов – установление события дисциплинарного проступка и истребования от гражданского служащего объяснения в письменной форме; производство служебной проверки, оканчивающейся составлением заключения; избрание и применение работодателем дисциплинарного взыскания в отношении гражданского служащего, вина в дисциплинарном проступке которого установлена. Закон о государственной гражданской службе предоставляет гражданскому служащему право на обжалование дисциплинарного взыскания путём подачи письменного заявления в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд. Этим между гражданским служащим и представителем нанимателя возникают особый вид трудовых отношений, именуемых индивидуальным служебным спором.

Глава 3 Направления совершенствования процедуры применения мер дисциплинарной ответственности государственных служащих

Институт дисциплинарной ответственности выступает одним из наиболее прогрессивных в текущем законодательстве. Законом предусматривается специальная дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих, которая отличается по следующим параметрам:

- круг лиц, подвергающихся дисциплинарному воздействию;
- меры дисциплинарного взыскания;
- круг лиц и органов, уполномоченных на применение мер дисциплинарного взыскания;
- процедура применения мер дисциплинарной ответственности;
- порядок обжалования дисциплинарных взысканий.

По настоящее время представляется сомнительным утверждение о совершенстве института дисциплинарной ответственности государственных служащих – имеют место случаи незаконного привлечения работников к данному виду юридической ответственности, порождающее негативное отношение к выполнению трудовых обязанностей и создающее почву для должностных преступлений (коррупционных, преступлений, связанных с злоупотреблением или превышением должностных полномочиями, преследуемыми уголовным законом). Сказанное вполне можно объяснить несовершенством установленной процедуры привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности и дисциплинарного процесса в целом.

Усугубляется существующая ситуация отсутствием единообразия в судебной практике – подчас встречаются случаи, когда нанимателями применяются однообразные дисциплинарные взыскания в отношении проступков гражданских служащих, которые существенным образом отличаются, чем ставится знак равенства между ними, что недопустимо и

противоречит принципу индивидуализации наказания. Аналогичным образом проблематичность вызывают однородные дисциплинарные проступки, по-разному оцениваемые работодателями.

Рассмотрим сказанное на следующих примерах из судебной практики. Так, как следует из приказа от 29.10.2019 г. ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Кабардино-Балкарской Республике» Министерства труда и социальной защиты РФ в качестве основания для применения к Берсировой дисциплинарного взыскания послужили: устное распоряжение и.о. руководителя – главного эксперта по МСЭ ФИО8, которым поручено начальнику отдела кадрово-правового обеспечения ФИО9 на совещании ДД.ММ.ГТТГГ выяснить причину отсутствия на рабочем месте руководителю БЮРО МСЭ № Берсировой; объяснительная записка от ДД.ММ.ГТТГГ, в которой руководитель БЮРО МСЭ № Берсирова признаёт своё опоздание на работу без уважительной причины; выводы и.о. руководителя, согласно которым «... опоздания со стороны руководителя БЮРО МСЭ № Берсировой носят систематический характер, на которые она неоднократно получала устные замечания со стороны руководства». За совершенный дисциплинарный проступок в отношении Берсировой избрано дисциплинарное взыскание в виде замечания (п. 1 ст. 192 ТК РФ) [39]. По делу № 2-2610/2020 Центральным районным судом г. Калининграда был рассмотрен схожий по обстоятельствам дисциплинарный проступок, за который работодателем избрано увольнение в качестве дисциплинарного взыскания [40].

Из сказанного следует, что противоречивая судебная практика накапливается благодаря существованию различной оценки степени тяжести дисциплинарного проступка, совершённого в каждом конкретном случае, отдельным нанимателем.

Для нейтрализации подобных казусов представляется верной идея поддержания позиции тех авторов, которые предлагают создать и ввести в правоприменительный оборот единые критерии, по которым можно оценивать

степень тяжести совершенного дисциплинарного проступка. Так, к примеру, в юридической литературе содержится концепция классификации всех дисциплинарных проступков по трём основным группам – незначительные, значительные и серьёзные. Данная идея принадлежит авторскому коллективу в лице Ю.Б. Носовой [16, с. 13] и С.А. Шушпанову [55, с. 13-14].

В научной работе под авторством М.Б. Добробаба высказывается позиция о разделении всех видов дисциплинарных проступков так же на три группы:

- незначительные. К этой группе предлагается относить проступки, совершенные гражданским служащим впервые либо после того, как было снято ранее примененное к нему дисциплинарное взыскание и не повлекшие нарушения охраняемых законом прав и законных интересов граждан и организаций, не причинивших материальный ущерб обществу или государству;
- значительные. Сюда, по мнению М.Б. Добробаба, следует причислять проступки, совершенные впервые либо после снятия с гражданского служащего ранее наложенного на него дисциплинарного взыскания, а также повлекшие нарушение охраняемых законом прав и законных интересов граждан и организаций и (или) причинивших материальный ущерб обществу или государству;
- грубые. К числу грубых дисциплинарных проступков М.Б. Добробаба отнесла ряд нарушений, предусмотренных в ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а именно прогул, появление на службе в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического), разглашение государственной или иной охраняемой законом тайны, служебной информации, совершение по месту службы имущественного преступления (хищения, растраты, уничтожения или повреждения чужого имущества), нарушение

требований охраны труда, повлекшее за собой тяжкие последствия или угрозу их возникновения, а также однократное грубое нарушение гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшего за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ [7].

К сожалению, соответствующее законодательное регулирование в Российской Федерации отсутствует. По этой причине представляется верным идея рассмотреть опыт зарубежных государств. Так, в Республике Казахстан ранее действовал Указ Президента Республики Казахстан от 31.12.1999 г. № 321 «Об утверждении Правил наложения дисциплинарных взысканий на административных государственных гражданских служащих Республики Казахстан», которым дисциплинарные проступки подразделялись на незначительные, значительные и серьёзные.

К группе незначительных проступков относились такие, которые совершались гражданским служащим впервые или после снятия ранее наложенного взыскания, который влечёт применение к служащему взыскания в виде замечания, выговора или строгого выговора, за исключением проступка, за совершение которого предусматривается увольнение.

Значительными дисциплинарными проступками признавались такие, которые совершались гражданским служащим повторно в течение года при наличии не снятого ранее наложенного взыскания в виде замечания, выговора или строгого выговора, который влечёт применение к служащему взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии.

Серьёзными дисциплинарными проступками являлись такие, за совершение которых предусматривалось увольнение по основаниям в соответствии с действующим трудовым законодательством, законодательством о государственной службе, антикоррупционным законодательством Республики Казахстан.

Таким образом, в законодательстве Республики Казахстан, кроме деления дисциплинарных проступков на три группы, устанавливались рамки дисциплинарного воздействия со стороны работодателя гражданского служащего, внедрялись принципы индивидуализации и дифференциации, характерные для законодательства об административных правонарушениях и уголовного законодательства.

Другой особенностью опыта казахстанского законодателя было правило о процедуре исследования совершенного незначительного дисциплинарного проступка. Так, при совершении гражданским служащим незначительного проступка с него истребуется письменное объяснение. Если в письменном объяснении гражданский служащий согласен с фактом совершения им данного проступка, то руководитель государственного органа вправе наложить дисциплинарное взыскание в виде замечания, выговора или строгого выговора без проведения служебного расследования. В случае, если гражданский служащий в своём письменном объяснении выразит несогласие с фактом совершения им дисциплинарного проступка, то по приказу руководителя государственного органа проводится служебное расследование (п. 12 Указа Президента Республики Казахстан от 31.12.1999 г. № 321) [46].

В российском законодательстве можно разглядеть следующее: в п. 3 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» говорится о проступках, именуемых обобщённо «грубыми нарушениями должностных обязанностей»; в ч. 3.1 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплено правило, согласно которому взыскание в виде замечания может быть применено к гражданскому служащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения. Исходя из этого следует, что имеются основания для проведения классификации дисциплинарных проступков в зависимости от их тяжести на три группы – малозначительные, значительные и грубые. Думается, что этот подход вполне соответствует законодательству РФ о государственной

гражданской службе, а также удовлетворяет целям выделения степени тяжести каждого из совершенных гражданским служащим дисциплинарных нарушений, предоставляя правоприменителю возможность здраво применять дисциплинарные взыскания под каждый конкретный случай.

Развивая мысль о необходимости классификации дисциплинарных проступков, укажем, что к группе грубых нарушений следует отнести проступки, указанные в ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а именно:

- прогул, т.е. отсутствие на служебном месте без уважительных причин более четырёх часов подряд в течение служебного дня;
- появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;
- разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- совершение по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;
- принятие гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа;
- однократное грубое нарушение гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшего за

собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ.

За совершение вышеперечисленных дисциплинарных проступков предусматривается применение дисциплинарного взыскания в виде увольнения с гражданской службы (п. 5 ч. 1 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

К группе грубых дисциплинарных проступков также следует отнести и нарушение гражданским служащим требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий. Данный проступок гражданского служащего подлежит обязательному подтверждению надлежащими документами – актом о несчастном случае, заключением эксперта и иными.

Впрочем, представляется спорным отнесение этого проступка к группе грубых, поскольку он не влечёт за собой увольнение с гражданской службы в качестве меры дисциплинарной ответственности. В связи с этим, если гражданский служащий не будет уволен по пп. «д» п. 3 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», то в отношении него подлежит применению дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном должностном соответствии (п. 3 ч. 1 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

К группе значительных дисциплинарных проступков необходимо относить случаи неисполнения либо ненадлежащего исполнения гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, повлекшие за собой нарушение охраняемых законом прав и законных интересов граждан и организаций, общества или государства и (или) причинившие материальный ущерб государству.

Предполагается, что значительными проступками следует признавать нарушение прав граждан или организаций в ходе предоставления государственных услуг либо осуществления государственных функций (например, регистрации права, контрольно-надзорная деятельность), нарушение должностных обязанностей, ставшие причиной невыполнения возложенных российским законодательством на государственный орган задач и функций или поручений вышестоящих государственных органов и т.д.

За значительные дисциплинарные проступки предлагается применять предупреждение о неполном должностном соответствии. Названное дисциплинарное взыскание, как правило, назначается единожды за время исполнения гражданским служащим функций по занимаемой должности. Повторное совершение значительного дисциплинарного проступка влечёт увольнение с гражданской службы.

К группе малозначительных дисциплинарных проступков могут быть причислены неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, не повлекшее нарушение охраняемых законом прав и законных интересов граждан и организаций, общества или государства, а также не причинившие материальный ущерб государству. Эту группу составляют такие нарушения, как незначительное опоздание на службу, несущественное нарушение сроков исполнения поручения руководства, подготовки документов и ответов на обращения и т.д. В качестве мер дисциплинарной ответственности предлагается использовать замечание или выговор.

Резюмируем, что вышерассмотренная классификация дисциплинарных проступков в зависимости от их тяжести может оказать позитивное влияние на дисциплинарную практику в отношении гражданских служащих. Необходимо отметить, что введение в законодательный оборот проанализированного нами перечня призвано также защитить гражданского служащего от необоснованного дисциплинарного воздействия со стороны работодателя.

Другой существующей проблемой процедуры применения мер дисциплинарной ответственности в отношении гражданских служащих является низкая эффективность имеющейся системы дисциплинарных взысканий, используемых в правоприменительной практике. Позицию о необходимости решения данной проблемы разделяют К.С. Бельский и Н.Ю. Хаманева [1, с. 297].

Из анализа системы мер дисциплинарной ответственности следует, что большая часть из них, а именно замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, морально отягощает провинившегося гражданского служащего. В силу этого М.Б. Добробаба выдвигает идею о введении системы материальных наказаний, т.к. заставит гражданских служащих более ответственно подходить к выполнению должностных обязанностей [8, с. 20].

Следующая проблема дисциплинарного производства в отношении гражданских служащих сопряжена с периодом отбывания назначенного дисциплинарного взыскания. Проблематичность обуславливается нерешённостью вопроса, с какого момента гражданский служащий, к которому применено дисциплинарное взыскание, признаётся пребывающим в статусе дисциплинарного наказанного.

Руководствуясь ст. 33 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ (утв. Указом Президента РФ от 16.11.1998 г. № 1396), сотрудник таможенной службы считается не имеющим дисциплинарного взыскания, если в течение года со дня его наложения он не подвергался вновь дисциплинарному взысканию. Данное положение дублируется п. 8 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил РФ и во многих других актах дисциплинарное взыскание утрачивает силу при соблюдении общего условия – если в течение года служащим не совершается нового дисциплинарного проступка.

В Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» действует два условия: дисциплинарное взыскание считается снятым по истечении одного года со дня его наложения либо со дня издания приказа о поощрении в виде досрочного снятия ранее наложенного и при условии, если служащим не совершались новые дисциплинарные проступки.

Думается, что такие отличия не являются социально обусловленными, в связи с чем предполагается, что дисциплинарные производства на государственной службе должны быть предельно унифицированы с целью минимизации различий.

Другой проблемой, требующей теоретического осмысления и законодательного урегулирования, является вопрос доказательств, требуемых для производства доказывания по делу о дисциплинарном служебном проступке [47, с. 67]. Действующий закон ограничивается указанием того, что с лица, нарушившего служебную дисциплину, необходимо истребовать письменное объяснение [4, с. 33]. Подобное правило позволяет сделать вывод, что остальные вопросы находятся в пределах усмотрения должностного лица, в полномочиях которого находится назначение служебной проверки.

Следует признать, что такого правового регулирования недостаточно для проведения полноценной служебной проверки, соблюдения прав и законных интересов провинившегося гражданского служащего. В связи с этим требуется нормативно урегулировать процедуру использования доказательств в рамках проведения служебных проверок, в том числе права гражданского служащего, в отношении которого она проводится, по сбору и представлению доказательств, а также иных участвующих лиц.

Завершающий этап дисциплинарного производства не обошёлся без своих проблем. Законом устанавливается, что служебная проверка оканчивается подготовкой и вынесением заключения, где формулируются: факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;

предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания (ч. 9 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Получается, что такое заключение носит рекомендательный характер, и тем самым конечное решение остаётся в пределах усмотрения работодателя. В силу этого, значение заключения, как завершающего документа дисциплинарного производства, нивелируется, его отдельное обжалование законом о государственной гражданской службе РФ не устанавливается [3, с. 16].

На основании сказанного, представляется необходимым введение в закон о государственной гражданской службе положений, устанавливающих обязательный для работодателя характер заключения, составляемого по результатам служебной проверки, при этом оставив в самостоятельном распоряжении работодателя решение вопроса о выборе конкретного дисциплинарного взыскания, предельно соответствующего ситуации и содержанию заключения.

Отдельного внимания удостоивается этап применения дисциплинарного взыскания в отношении гражданского служащего. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривается, что при применении дисциплинарного взыскания в обязательном порядке учитываются: тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка; степень вины гражданского служащего; обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей (ч. 3 ст. 8 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Проблематичность рассматриваемого вопроса заключена в правовой неопределенности перечня обстоятельств, подлежащих учёту при назначении гражданскому служащему вида дисциплинарного взыскания. Указанная

проблема отсутствует в отношении дисциплинарного производства военнослужащих. Так, согласно ст. ст. 28.3, 28.5 и 28.6 Федерального закона от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», в производстве по материалам о дисциплинарных проступках, совершенных военнослужащими, законодателем определены такие важные аспекты, как: обстоятельства, исключающие дисциплинарную ответственность военнослужащего; обстоятельства, учитываемые при назначении дисциплинарного взыскания; обстоятельства, подлежащие выяснению при привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности [52].

Применительно к иным органам, где граждане РФ проходят государственную службу, такие перечни отсутствуют [5, с. 8]. В связи с этим, констатируем, что на сегодняшний день существует необходимость в обновлении законодательства РФ, регулирующего различные виды государственной службы, в частности государственную гражданскую службу, через установление перечней обстоятельств, учитываемых при назначении дисциплинарного взыскания, в том числе исключающих дисциплинарную ответственность и подлежащих обязательному выяснению и оценке. При этом предлагается, что:

Во-первых, обстоятельствами, исключающими дисциплинарную ответственность гражданского служащего, могут стать: отсутствие вины гражданского служащего в дисциплинарном проступке, в том числе её недоказанность работодателем; исполнение обязательного для гражданского служащего приказа или распоряжения работодателя; совершение дисциплинарного проступка в состоянии необходимой обороны, т.е. при защите личности и прав обороняющегося или другого лица, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны; совершение дисциплинарного проступка при задержании лица, совершившего преступление, для доставления органам власти и пресечения возможности совершения им новых преступлений, если

иными средствами задержать такое лицо не представлялось возможным и при этом не было допущено превышения необходимых для этого мер; совершение дисциплинарного проступка в состоянии крайней необходимости или при обоснованном риске; совершение дисциплинарного проступка под влияния физического или психического принуждения.

Отметим, что судебная практика одобряет иски по вышеназванным обстоятельствам. Так, истец был признан нарушившим сроки исполнения задания, однако из исследованных документов следует, что ответ на поставленную задачу им до получения ответа проектировщика быть дан не мог. С учётом этого, вина истца в нарушении срока исполнения задания руководителя в судебном заседании не доказана, что выступает обстоятельством, исключающим дисциплинарную ответственность. На основании проведенного анализа и оценки нарушений, вменяемых В.В. Ядрену приказом работодателя № от 20.05.2019 г., Красноперекоский районный суд г. Ярославля Ярославской области пришёл к выводу, что в трёх из четырёх случаев вина работника в неисполнении поручений работодателя в установленный срок не доказан, в одном случае не установлен факт нарушения срока исполнения поручения [35].

Во-вторых, обстоятельствами, учитываемыми при назначении дисциплинарного взыскания в отношении гражданского служащего и подлежащими обязательной оценке, могут быть характер дисциплинарного проступка, обстоятельства и последствия его совершения, форма вины, личность гражданского служащего, обстоятельства, смягчающие и отягчающие дисциплинарную ответственность.

К числу обстоятельств, смягчающих дисциплинарную ответственность гражданского служащего, необходимо отнести:

- раскаяние гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок;
- добровольное сообщение гражданским служащим о совершенном дисциплинарном проступке работодателю;

- предотвращение гражданским служащим, совершившим дисциплинарный проступок, вредных последствий дисциплинарного проступка, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда;
- совершение дисциплинарного проступка в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств.

При этом перечень обстоятельств, смягчающих дисциплинарную ответственность гражданского служащего, следует признать открытого, допуская расширительное толкование.

К числу обстоятельств, отягчающих дисциплинарную ответственность гражданского служащего, необходимо причислить:

- продолжение противоправного действия (бездействия), несмотря на требование работодателя прекратить его;
- повторное совершение такого же дисциплинарного проступка, если за первый дисциплинарный проступок к гражданскому служащему уже применялось дисциплинарное взыскание, и оно в установленном порядке не снято;
- совершение двух и более дисциплинарных проступков, ни за один из которых к гражданскому служащему не было применено дисциплинарное взыскание, а также совершение одного действия (бездействия), содержащего признаки двух и более дисциплинарных проступков;
- совершение дисциплинарного проступка группой гражданских служащих;
- совершение дисциплинарного проступка в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического, иного токсического).

Судебная практика, где вышеназванные обстоятельства признаются в качестве отягчающих дисциплинарную ответственность, уже имеется. Так, Промышленным районным судом г. Смоленска Смоленской области сделан

вывод, основывающийся на анализе законоположений о дисциплинарной ответственности и труде, об обязанности суда проверить наличие системного нарушения, допущенного работником, которым является два и более дисциплинарных проступка. С этой целью суд оценил правомерность привлечения работника к дисциплинарной ответственности за все вмененные ему нарушения, результатом которых стало расторжение трудового договора. В той связи не имеет юридического значения факт оспаривания соответствующих приказов самим работником самостоятельно и в установленные законодательством сроки в отрыве от оспаривания произведенного увольнения.

Таким образом, при привлечении истца к дисциплинарной ответственности работодатель проигнорировал такие обстоятельства, как тяжесть совершенных истцом проступков, их системность, демонстративное нежелание работника соблюдать трудовую дисциплину, его постоянные попытки переложить ответственность за свои проступки на других сотрудников, неспособностью к добросовестному исполнению возложенных на него обязанностей [36].

На основании сказанного, резюмируем следующие выводы по третьей главе исследования: на сегодняшний день институт дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих имеет свои пороки. Для их преодоления требуется: выработать и ввести в оборот единые критерии, по которым будет осуществляться оценка степени тяжести совершенного дисциплинарного проступка во избежание неоднородности практики применения дисциплинарных взысканий за аналогичные или схожие дисциплинарные проступки. Для этого выдвинута идея о классификации имеющихся дисциплинарных проступков на три группы – незначительные, значительные и серьёзные; решить низкую эффективность нематериальных дисциплинарных взысканий (замечания, выговора и предупреждения о неполном служебном соответствии), воспринимаемых порой несерьёзно со стороны провинившегося гражданского служащего. Предлагается

использовать наряду с такими взысканиями материальные наказания; действующий закон о государственной гражданской службе предусматривает, что с лица, нарушившего служебную дисциплину, необходимо истребовать письменное объяснение, что оставляет необоснованно широкий круг вопросов в пределах усмотрения работодателя. Для придания баланса дисциплинарному процессу на гражданской службе следует урегулировать процедуру использования доказательств, в том числе определить права гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка, по сбору и представлению доказательств, а также иных участвующих лиц; закон о государственной гражданской службе гласит, что служебная проверка оканчивается подготовкой и вынесением заключения, носящим рекомендательный для работодателя характер. Такое положение, несомненно, снижает его ценность, и оставляет в пределах усмотрения работодателя решение вопроса о виде дисциплинарного взыскания. Для решения данной проблемы представляется целесообразным введение в закон о государственной гражданской службе положений, устанавливающих обязательный для работодателя характер заключения, составляемого по результатам служебной проверки, при этом оставив в самостоятельном распоряжении работодателя решение вопроса о выборе конкретного дисциплинарного взыскания, предельно соответствующего ситуации и содержанию заключения; для удовлетворения требований принципа индивидуализации и дифференциации наказания необходимо сформулировать и ввести в закон о государственной гражданской службе перечни обстоятельств, которыми определяются случаи освобождения гражданского служащего от дисциплинарной ответственности, а также смягчения и отягощения дисциплинарной ответственности. С этой целью предлагается взять за основу ряд положений Федерального закона «О статусе военнослужащих» (ст. 28.3, ч. 3 и 4 ст. 28.5).

Заключение

Дисциплинарный проступок гражданского служащего выражается в нарушении служебной дисциплины, имеющего множество выражений (например, несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, установленных законодательством РФ; несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, установленных законодательством РФ; отсутствие гражданского служащего по месту службы без уважительных причин более четырёх часов подряд в течение установленного служебного времени; нахождение гражданского служащего на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения либо отказ сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения и т.д.).

Отличительной особенностью системы мер дисциплинарного взыскания гражданских служащих является её децентрализованный характер: ТК РФ предусматривает в качестве таковых замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям; Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с гражданской службы по соответствующим основаниям; в Служебном распорядке центрального аппарата МИД РФ установлено пять мер дисциплинарного взыскания – замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности, увольнение с гражданской службы по соответствующим основаниям; Положением о дисциплине работников железнодорожного транспорта излагается три меры дисциплинарного взыскания – замечание, выговор и строгий выговор. Уникальной особенностью дисциплинарной ответственности гражданских служащих является возведение в самостоятельные нормы взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и

неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (ст. 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») и дисциплинарное взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия (ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Порядок применения дисциплинарного взыскания в отношении гражданского служащего складывается из трёх этапов – установление события дисциплинарного проступка и истребования от гражданского служащего объяснения в письменной форме; производство служебной проверки, оканчивающейся составлением заключения; избрание и применение работодателем дисциплинарного взыскания в отношении гражданского служащего, вина в дисциплинарном проступке которого установлена. Закон о государственной гражданской службе предоставляет гражданскому служащему право на обжалование дисциплинарного взыскания путём подачи письменного заявления в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд. Этим между гражданским служащим и представителем нанимателя возникают особый вид трудовых отношений, именуемых индивидуальным служебным спором.

Необходимо выработать и ввести в оборот единые критерии, по которым будет осуществляться оценка степени тяжести совершенного дисциплинарного проступка во избежание неоднородности практики применения дисциплинарных взысканий за аналогичные или схожие дисциплинарные проступки. Для этого выдвинута идея о классификации имеющихся дисциплинарных проступков на три группы – незначительные, значительные и серьёзные.

Требуется решить низкую эффективность нематериальных дисциплинарных взысканий (замечания, выговора и предупреждения о неполном служебном соответствии), воспринимаемых порой несерьёзно со стороны провинившегося гражданского служащего. Предлагается использовать наряду с такими взысканиями материальные наказания.

Для придания баланса дисциплинарному процессу на гражданской службе следует урегулировать процедуру использования доказательств, в том числе определить права гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка, по сбору и представлению доказательств, а также иных участвующих лиц.

Представляется целесообразным введение в закон о государственной гражданской службе положений, устанавливающих обязательный для работодателя характер заключения, составляемого по результатам служебной проверки, при этом оставив в самостоятельном распоряжении работодателя решение вопроса о выборе конкретного дисциплинарного взыскания, предельно соответствующего ситуации и содержанию заключения.

Для удовлетворения требований принципа индивидуализации и дифференциации наказания необходимо сформулировать и ввести в закон о государственной гражданской службе перечни обстоятельств, которыми определяются случаи освобождения гражданского служащего от дисциплинарной ответственности, а также смягчения и отягощения дисциплинарной ответственности. С этой целью предлагается взять за основу ряд положений Федерального закона «О статусе военнослужащих» (ст. 28.3, ч. 3 и 4 ст. 28.5).

Список используемой литературы и используемых источников

1. Административное право России: курс лекций / Бельский К.С. [и др.]; под ред. Н.Ю. Хаманевой; Ин-т гос-ва и права РАН. М.: Проспект. 2007. 704 с.
2. Бабелюк Е.Г. Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб. 2005. 142 с.
3. Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: Монография. М.: Юрист, 2008. 154 с.
4. Буралев Ю.М. Юридическая ответственность государственных служащих, обусловленная оценкой эффективности служебной деятельности / Ю.М. Буралев // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 32-35.
5. Бялт В.С. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 26 с.
6. «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. № 46. 2002. ст. 4532
7. Добробаба М.Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 48 – 50.
8. Добробаба М.Б. Формализация оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 17-21.
9. Добробаба М.Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. 463 с.
10. Еремина С.Н. Дисциплинарная ответственность судей через призму науки трудового права // Российский судья. 2011. № 2. С. 32-36

11. Жерлицын Б.И. Дисциплинарная ответственность государственных служащих по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1969. 207 с.
12. Зубарев С.М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. 2015. № 16. С. 36-40.
13. Козбаненко В.Л. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание: монография. М., 2003. 155 с.
14. Лещина Э.Л. Основные подходы к пониманию дисциплинарной ответственности: трудовая и административно-правовая аспекты // Юрид. наука и правоохранительная практика. № 3 (37). 2016. С. 62-68.
15. Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. 195 с.
16. Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. Воронеж. 2008. 207 с.
17. Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: монография. В.: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. 208 с.
18. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник. М., 1999. 695 с.
19. Орловский Ю.П., Нуртдинова А.Ф., Чиканова Л.А. 500 актуальных вопросов по Трудовому кодексу Российской Федерации: комментарии и разъяснения / отв. ред. Ю.П. Орловский. М., 2006. 564 с.
20. Определение Конституционного Суда РФ от 23.09.2010 № 1178-О-О // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)
21. Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2017 № 1225-О // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)
22. Определение Конституционного Суда РФ от 25.11.2020 № 2660-О // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)

23. Приказ МИД РФ от 29.03.2007 № 4417 «Об утверждении Служебного распорядка центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации, территориальных органов - представительств МИД России на территории Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Российской Федерации при Международных организациях» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 23.05.2007 № 9533) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 39

24. Приказ Минсельхоза РФ от 07.08.2008 № 388 «Об утверждении Служебного распорядка Министерства сельского хозяйства Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 02.09.2008 № 12212) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 13. ст. 1186

25. Приказ ФАНО России от 14.10.2014 № 31н (ред. от 01.08.2017) «Об утверждении Порядка организации проведения служебных проверок в Федеральном агентстве научных организаций» (Зарегистрировано в Минюсте России 26.11.2014 № 34927) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. ст. 1545

26. Постановление Правительства РФ от 25.08.1992 № 621 (ред. от 14.07.2001, с изм. от 07.07.2003) «Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 9. ст. 608

27. Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 № 228 (ред. от 30.01.2021) «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» (вместе с «Положением о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия») // Собрание законодательства РФ. 2018. № 12. ст. 1678

28. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 (ред. от 24.11.2015) «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень ВС РФ. 2004. № 6

29. Решение Яшкинского районного суда Кемеровской области от 26 ноября 2021 г. по делу № 2-446/2021 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)
30. Решение Яшкинского районного суда Кемеровской области от 10 ноября 2021 г. по делу № 2-412/2021 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)
31. Решение Шалинского районного суда Свердловской области от 24 марта 2021 г. по делу № 2-153/2021 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)
32. Решение Октябрьского районного суда г. Самары Самарской области от 21 июля 2020 г. по делу № 2-2274/2020 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)
33. Решение Советского районного суда г. Астрахани Астраханской области от 16 января 2020 г. по делу № 9-344/2019 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)
34. Решение Ленинского районного суда г. Владивостока от 9 декабря 2019 г. по делу № 2-4528/2019 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)
35. Решение Красноперекоевского районного суда г. Ярославля Ярославской области от 12 ноября 2019 г. по делу № 2-1549/2019 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)
36. Решение Промышленного районного суда г. Смоленска Смоленской области от 02 августа 2019 г. по делу № 2-2058/2019 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)
37. Решение Кировского районного суда г. Астрахани (Астраханской области) от 04 июля 2017 г. по делу № 2-2400/2017 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)
38. Решение Шарыповского городского суда Красноярского края от 29 ноября 2021 г. по делу № 2-1112/2021 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)

39. Решение Нальчикского городского суда Кабардино-Балкарской Республики от 13 июля 2020 г. по делу № 2-1286/2020 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)

40. Решение Центрального районного суда г. Калининграда Калининградской области от 15 июля 2020 г. по делу № 2-2610/2020 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/> (Дата обращения: 21.09.2022)

41. Смирнов А.К. Проблемы применения дисциплинарных взысканий на государственной гражданской службе // Новизна. Эксперимент. Традиции. Т. 7. №. 2. 2021. С. 77-83.

42. Стариков Ю.Н. Служебное право. М., 1996. 683 с.

43. «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2022) // Собрание законодательства РФ. № 1. 2002. ст. 3

44. Указ Президента РФ от 16.11.1998 № 1396 (ред. от 30.09.2012) «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 47. 1998. ст. 5742

45. Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (ред. от 24.12.2021) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 2007. № 47. ст. 5749

46. Указ Президента Республики Казахстан от 31.12.1999 г. № 321 «Об утверждении Правил наложения дисциплинарных взысканий на административных государственных гражданских служащих Республики Казахстан» // URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/U990000321_/31.12.1999 (Дата обращения: 23.09.2022)

47. Фирсов М.В. Юридическая ответственность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти // Административное и муниципальное право, №. 1. 2021. С. 63-79.

48. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 31. 2004. ст. 3215

49. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49. ст. 7020

50. Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 22. ст. 3080

51. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. № 52. 2008. ст. 6228

52. Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О статусе военнослужащих» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2022) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. ст. 2331

53. Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. 440 с.

54. Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 59-69.

55. Шушпанов С.А. Должностной проступков как основание дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего: авторефер. дис. ... к.ю.н. Саратов. 2002. 155 с.

56. Яхина М.Р. Специальная дисциплинарная ответственность: дис. канд. юрид. наук. Москва. 2017. 229 с.