

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра Конституционное и административное право

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Особенности дисциплинарной ответственности в системе государственно-
служебных отношений

Обучающийся

Ю.С. Амирханова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук, И.А. Александров

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

Тольятти 2024

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические и нормативные основы дисциплинарной ответственности государственных служащих	7
1.1 Причины, понятие и виды дисциплинарных проступков государственных служащих. Субъект применения дисциплинарной ответственности	7
1.2 Принципы, основания и особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих	18
Глава 2 Порядок применения мер дисциплинарной ответственности к государственным служащим. Механизм обжалования дисциплинарного взыскания	24
2.1 Виды дисциплинарных взысканий. Стадии дисциплинарного производства.....	24
2.2 Порядок обжалования дисциплинарного взыскания	32
Глава 3 Актуальные проблемы дисциплинарной ответственности государственных служащих.....	41
3.1 Проблемы дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения.....	41
3.2 Проблемы обжалования и отмены дисциплинарного взыскания, наложенного на государственного служащего	51
Заключение	61
Список используемой литературы и используемых источников.....	64

Введение

Актуальность исследования. Дисциплинарная ответственность государственных служащих является важным аспектом обеспечения эффективности и профессионализма государственных органов. Государственная служба должна быть основана на принципе законности, беспристрастности и открытости, а нарушения этих принципов могут привести к негативным последствиям для государства и его граждан. Дисциплинарная ответственность государственных служащих представляет собой систему мер, направленных на установление и наказание нарушителей служебной дисциплины, а также на предотвращение подобных нарушений в будущем.

Реформирование или даже преобразование государственного аппарата влечет собой и реформирование публично-правовых императивов по регулированию деятельности госслужащих и их служебной дисциплины. Существующие в настоящее время нормы Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» учитывают данную необходимость не в полной мере, а в некоторых вопросах дублируют положения трудового законодательства, отдельные концептуальные положения остались в нем не конкретизированными и требуют дальнейшего научного обоснования и разрешения.

Состояние института государственной службы можно в настоящее время характеризовать как остро нуждающееся в реформировании законодательства, регулирующего деятельность госслужащих (их дисциплину) и деятельность должностных лиц, осуществляющих полномочия работодателя.

«Именно эта необходимость разработки и формирования новых, эффективно действующих в условиях реального времени, и детальных нормативных актов обуславливает актуальность исследования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих» [34, с. 78].

Эффективность деятельности государственного аппарата обеспечивается через формирование надлежащей работы государственных служащих.

Дисциплинарная ответственность госслужащих является важным инструментом для обеспечения ответственного поведения государственных служащих и поддержания доверия общества к государственной службе. Это также может служить предотвращению злоупотреблений, коррупции и других негативных явлений в государственном аппарате.

Исследование причин и условий, под воздействием которых государственные служащие склоняются к деструктивному поведению и совершению проступков, позволит сформировать эффективную систему предотвращения таких проступков, а нормативное совершенствование процедур применения и обжалования дисциплинарного взыскания позволит сформировать дисциплинарный процесс в том виде, который будет понятен всем субъектам данных правоотношений и исключит возможность злоупотребления их правами и обязанностями.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в связи с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности.

Предметом исследования являются совокупность нормативных правовых актов, которые устанавливают порядок применения дисциплинарной ответственности к государственным служащим и судебная практика их применения.

Целью исследования является изучение основных аспектов дисциплинарной ответственности государственных служащих, ее сущности, форм, процедуры применения, а также действующего законодательства в данной области и существующих проблем применения данного вида административного воздействия на деятельность и поведение госслужащих.

Задачи исследования:

- рассмотреть основные понятия, связанные с дисциплинарной ответственностью государственных служащих;
- исследовать основные формы дисциплинарного взыскания, применяемые к государственным служащим;
- проанализировать действующее законодательство в области дисциплинарной ответственности государственных служащих;
- определить принципы, основания и особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих;
- исследовать проблемные вопросы и судебную практику дисциплинарной ответственности государственных служащих;
- предложить пути решения и совершенствования законодательства, для устранения данных проблем.

В ходе исследования были использованы различные методы познания, включая системный, институционально-функциональный, сравнительно-правовой, посредством которого исследовались нормы различных отраслей права, определялась их взаимосвязь. В процессе исследования, также использовались специальные методы: формально-юридический и теоретико-прогностический, а также иные методы научного познания.

Степень изученности проблемы: основным теоретическим материалом для исследования выступили научные труды различных деятелей, которые исследовали вопросы и проблемы дисциплинарной ответственности

государственных служащих современности: Е.В. Аляксина, А.С. Волкова, М.Б. Добробаба, Д.А. Липинский, С. Е. Чаннов – и другие.

Научная новизна настоящего исследования заключается в том, что на основе теоретических выводов в области административного права рассмотрены вопросы повышения дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в условиях реформирования и модернизации системы государственной службы, а также рассмотрены некоторые проблемы, связанные с применением к госслужащим мер дисциплинарной ответственности, которые не были ранее освещены иными исследователями данного вопроса.

Практическая и научная значимость: результаты проведенного исследования показывают реальные проблемы и недостатки действующего законодательства, регулирующего сферу дисциплинарной ответственности государственных служащих, а его выводы могут лечь в основу реформируемого законодательства.

Структура работы: диссертация содержит введение, три главы, общие выводы (заключение) и список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретические и нормативные основы дисциплинарной ответственности государственных служащих

1.1 Причины, понятие и виды дисциплинарных проступков государственных служащих. Субъект применения дисциплинарной ответственности

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод об отсутствии систематических исследований, освещающих причины и условия, способствующие совершению дисциплинарных проступков в системе государственной службы.

Какая бы сфера жизни не рассматривалась, невозможно решать сформировавшуюся в ней проблему, не выяснив ее подлинных причин, при ликвидации причин и условий, лежащих в основании какой бы то ни было проблемы, появляется возможность такую проблему вовсе избежать. Аналогичные задачи стоят перед правоведами при исследовании института дисциплинарной ответственности (здесь можно ориентироваться на схожие исследования в уголовном праве).

При рассмотрении взаимосвязи между административными и должностными правонарушениями, стоит обратиться к исследованиям и наблюдениям, проводимым в криминологии и области административных правонарушений. Именно в этих сферах ученые (как отечественные, так и зарубежные) исследуют и анализируют «причины и условия совершения преступлений и правонарушений. Совокупный анализ их работ показывает, что в рассматриваемом вопросе существуют различные научные позиции. Так, некоторые ученые не делают различий между причинами и условиями, а используют эти сочетания в качестве устойчивых выражений» [44, с. 12].

Также среди исследователей выдвигаются термины «факторы» и «детерминанты», которыми они объединяются и заменяют понятия «причины» и «условия».

«При сравнении терминов «факторы» и «детерминанты», заметим, что они аналогичны, различие составляет лишь их наименование. Таким образом, применительно к любому проступку факторы, побуждающие его совершить, представляют собой только общее понятие, самим же содержанием их являются причины и условия совершения проступка. Принимая во внимание социальную природу служебных правонарушений применительно к дисциплинарным проступкам в системе государственной службы, необходимо говорить о причинах и условиях их совершения» [44, с. 13].

Причины и условия совершения дисциплинарного проступка не являются идентичными понятиями и представляют собой комплекс явлений и состояний, который предопределяет само совершение проступка.

Причина является основой совершения дисциплинарного проступка, а условия в свою очередь создают такую среду, которая благотворно влияет на активацию или развитие причины. Так, например, из биологии нам известно, что бактерии сами по себе не несут ни положительного, ни отрицательного значения для природы и организмов, но при попадании в благоприятную среду начинают активно развиваться и проявлять свое действие, стоит отметить, что для каждого вида бактерий благоприятная среда своя, подобно, как для каждой причины совершения дисциплинарного проступка, развивающие условия будут разными.

Для эффективной работы по искоренению или сведению к минимальному количеству таких явлений, как дисциплинарный проступок государственных служащих, необходимо детально исследовать причины их совершения и условия их стимулирующие, подобно как в медицине инфекционисты исследуют не только сам возбудитель заболевания, но и условия, при которых данный возбудитель начинает негативно влиять на

организм, а также условия, при которых данный возбудитель будет подавляться. Разрыв цепочки причина-условие-следствие должен создавать условия, при которых будут предотвращены последующие аналогичные дисциплинарные поступки, будет создано такое состояние дисциплинарной «реконвалесценция». На законодательном уровне «при проведении служебных проверок в отношении государственных служащих у работодателя существует обязанность по исследованию причин и условий совершения дисциплинарного проступка, вместе» с тем какая-либо их систематизация или типизация отсутствует, что затрудняет системную работу по их ликвидации [49, с. 66]. Нельзя не отметить, что отсутствие нормативно определенного перечня видов дисциплинарных проступков также затрудняет анализ причин и условий их совершения.

Каждый госслужащий в первую очередь является индивидуумом и личностью, то есть он является человеком с некоторым, уже устоявшимся, набором собственных внутренних убеждений, которые формировались на протяжении его жизни в разных социальных условиях (семья, друзья, школа, вуз), чем в первую очередь определяется его поведение в процессе службы.

По этой причине исследователи проблемы дисциплинарной ответственности госслужащих уделяют большое внимание исследованиям социальных психологов в данной сфере и отмечают, что еще на этапе отбора кандидатов стоит уделять внимание их личным качествам.

Государственная служба несет в себе большую ответственность, которая на разных госслужащих оказывает разное влияние и давление, с которыми им иногда невозможно справиться. Данные обстоятельства предопределяют необходимость внедрения повсеместно на всех уровнях государственной службы использования системы психологического отбора для исключения деформации личности.

Если обратиться к личностным причинам, толкающим госслужащих на совершение дисциплинарного проступка, то можно выделить: отсутствие

морально-психологической готовности к выполнению вверенных обязанностей, низкий уровень профессионализма (под данной причиной стоит рассматривать низкую правовую грамотность в сфере деятельности и в целом в сфере государственной службы, отсутствие интереса к выполняемой деятельности), отсутствие личных качеств, удовлетворяющих требованиям должности госслужащего.

«Основными причинами дисциплинарных проступков коррупционной направленности необходимо считать личные интересы должностных лиц при исполнении ими своих обязанностей, что наносит ущерб репутации государственного органа и является основной причиной возникновения дисциплинарных коррупционных правонарушений» [36, с. 392].

«Неправомерное поведение государственного служащего формируется, в том числе, под давлением действительных условий, содержащих определенные противоречия и деформации общественных отношений, и в то же время являющихся объектом деятельности государственных служащих» [16, с. 125]. На данном этапе в литературе и средствах массовой информации отмечается рост удовлетворенности госслужащих модернизированными системами руководства.

«В различных группах, основанных на личных или ведомственных интересах, должностное лицо подвергается давлению со стороны системы неофициальных санкций, которые вынуждают его совершать действия, противоречащие правовым нормам и фундаментальным ценностям общества. Здесь отмечается важный момент, касающийся профессиональных убеждений госслужащих: они должны формироваться в рамках правовой культуры. Одновременно, большое значение в деятельности социальной группы имеет личность руководителя государственного органа. Она должна создавать благоприятные организационные, технические и психофизиологические условия для профессиональной деятельности

государственных служащих» [45, с. 13], обеспечивая формирование и развитие профессиональной культуры государственного органа.

На поведение государственного служащего также оказывают влияние правовые условия, например, Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», административные и внутриведомственные правила, регулирующие и оценивающие эффективность и результативность деятельности государственного служащего, кодексы чести, этики и служебного поведения, публичное распространение информации о нем. В психологической науке на протяжении многих лет изучается поведение госслужащих, в том числе деструктивное, и определены те факторы, которые встречаются наиболее часто, например, К. Душкин и Е. Щелкушкина привели примеры факторов, которые, по их мнению, в первую очередь негативно влияют на дисциплину госслужащих органов правопорядка (рисунок 1):

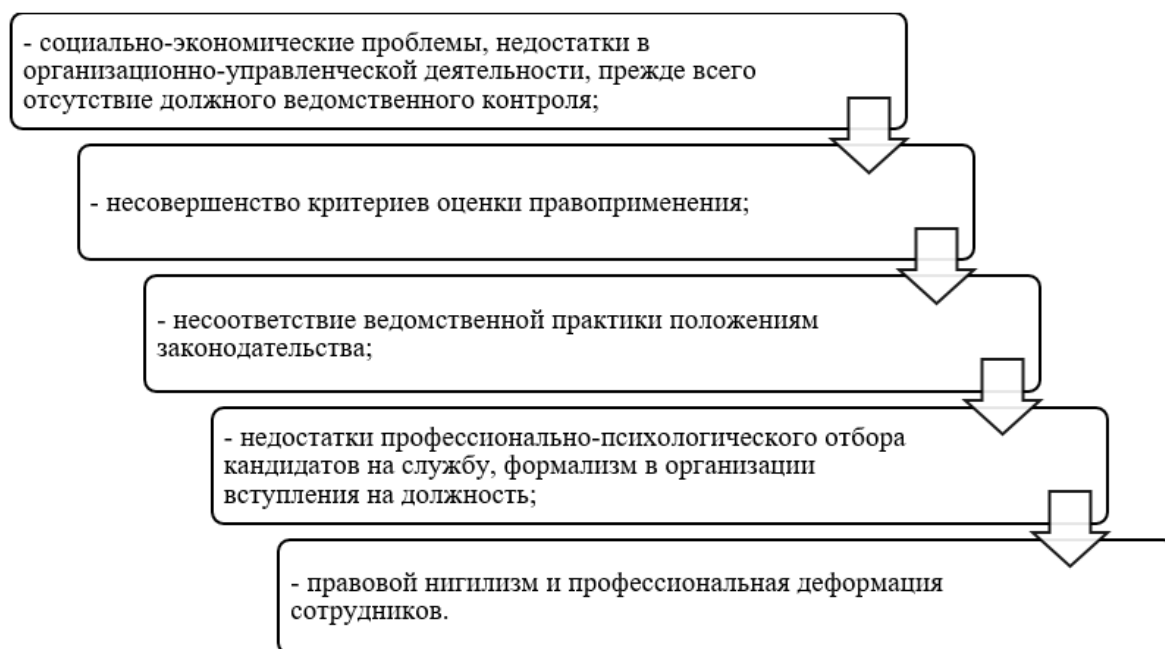


Рисунок 1 – Условия, способствующие нарушению служебной дисциплины в правоохранительных органах

К объективным условиям, способствующим совершению дисциплинарных проступков во всех видах государственной службы, следует отнести:

- нарушение морально-психологического климата в аппарате и подразделениях государственного органа;
- отсутствие или массовое несоблюдение профессиональной культуры государственного органа;
- негативный пример вышестоящих должностных лиц;
- отсутствие комплексного подхода руководящего состава к возложению обязанностей на сотрудников с точки зрения баланса служебной нагрузки, что способствует формированию следующего условия;
- невозможность и нежелание начальников и руководителей осуществлять менеджмент на достаточном и достойном уровне (закрывание глаз на проступки);
- отставание (моральное старение) нормативного регулирования данного института от современных условий жизни.

Дисциплинарный проступок — это противоправное виновное нарушение трудовой или служебной дисциплины сотрудником (работником), за которое предусмотрена ответственность в дисциплинарном порядке.

Похожим образом определяет термин дисциплинарного проступка Д.Н. Шендоровский, а именно, как «несоблюдение дисциплины, состоящее в неправомерном виновном превышении прав, неисполнении или ненадлежащем исполнении служащим своих обязанностей, влекущее дисциплинарную ответственность» [18, с. 31].

«Стоит отметить, что для развития административно-правовой культуры и развития нормативно-правовой базы, законодательству следует создать более точную, единую и общепринятую формулировку термина

«дисциплинарный проступок», которая будет содержать в себе все ключевые признаки» [43, с. 329].

«Для дисциплинарного проступка характерно неисполнение сотрудником (работником) своих функциональных (трудовых) обязанностей, предусмотренных трудовым законодательством, правилами внутреннего трудового распорядка, воинскими уставами и положениями о внутренней дисциплине, должностными инструкциями, вытекающими из трудового договора (контракта), заключенного сотрудником (работником) с конкретной организацией» [2, с. 76].

«Не является дисциплинарным проступком поведение работника, не имеющее отношение к его трудовым обязанностям. Дисциплинарный проступок отличает противоправный характер, то есть такое поведение работника, которое нарушает действующее законодательство, иные нормативные акты о труде» [42, с. 1030].

Невыполнение неправомерного приказа не может считаться дисциплинарным проступком.

«Дисциплинарный проступок всегда есть виновное действие (умышленное или неосторожное)» [38, с. 171].

Дисциплинарный проступок выражается в нарушении работником установленных работодателем правил трудовой дисциплины. Однако не в каждом случае работника можно считать виновным и не всегда его можно наказать без нежелательных для работодателя последствий.

Как усматривается из обзора судебной практики, «дисциплинарным проступком может быть признано только виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником возложенных на него трудовых обязанностей, то есть для признания соответствующего деяния работника дисциплинарным проступком необходимо наличие совокупности следующих обстоятельств: противоправность поведения работника, наличие его вины (в форме умысла или неосторожности), а также наличие причинно-

следственной связи между указанным деянием работника и наступившими неблагоприятными последствиями» [22, с. 1].

«Субъектом дисциплинарного проступка выступает государственный служащий, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы или на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, и получает денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств государственного бюджета» [37, с. 140-141].

В свою очередь субъектом применения дисциплинарной ответственности выступает государственный орган в лице представителя нанимателя, это то должностное лицо, которое имеет право заключать служебный контракт с государственным служащим, именно ему принадлежит право применения и выбора вида взыскания.

Отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего регулируются Федеральным законом от 27 апреля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [41].

«Статьей 57 указанного закона предусмотрена дисциплинарная ответственность гражданского служащего за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей. Понятие служебные обязанности неразрывно связано с должностными обязанностями, определенными служебным контрактом и должностным регламентом гражданского служащего» [2, с. 76].

Дисциплинарная ответственность – это исполнительные санкции, наступающие за совершение какого-либо дисциплинарного проступка. Основания – это то, за что наступают негативные последствия.

Проступки могут быть разными, пример некоторых приведен на рисунке 2:



Рисунок 2 – Виды дисциплинарных проступков

М.И. Саламатова выделяет следующие виды дисциплинарных проступков государственных служащих [33]:

- нарушение служебной дисциплины: включает такие проступки, как опоздание на работу, отсутствие без уважительной причины, игнорирование служебных распоряжений, халатность в работе и неисполнение своих обязанностей;
- нарушение этики и норм поведения: может быть связано с неподобающим поведением, неуважением к коллегам, неприемлемыми высказываниями, дискриминацией, моббингом или сексуальным домогательством;

- неправомерное использование служебных полномочий: включает злоупотребление полномочиями, коррупцию, взяточничество, мошенничество или другие действия, направленные на личную выгоду служащего за счет интересов государства или организации;
- нарушение правил конфиденциальности и защиты информации: включает неправомерное раскрытие или использование конфиденциальной информации, нарушение правил хранения и защиты данных;
- нецелевое использование государственного или служебного имущества: например, незаконное использование государственных средств, служебного автотранспорта или другого имущества для личных целей;
- нарушение требований антикоррупционного законодательства: включает противоправные действия, направленные на получение неправомерной выгоды или уклонение от исполнения служебных обязанностей;
- неэффективное или некачественное исполнение служебных обязанностей: может быть связано с неправильным принятием решений, небрежным выполнением работы, выявлением серьезных профессиональных недостатков или систематическими ошибками.

Стоит обратить внимание на разнообразие нормативных правовых актов, определяющих дисциплинарный проступок и ответственность за него в государственных органах, где проходит государственная служба иного вида.

В седьмой главе Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «содержится развернутое определение категории «дисциплинарный проступок», как «нарушение служебной дисциплины», а

также приведен перечень видов дисциплинарных проступков, которые могут быть совершены государственными служащими в данном государственном органе» [6, с. 211].

Схожее конкретизированное определение дисциплинарного проступка содержится в ч. 1 ст. 48 Федерального закона от 23 мая 2016 г. №141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Схожим образом положения Федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе» от 19 июля 2018 г. №197-ФЗ и Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 01 октября 2019 г. №328-ФЗ включают отдельные главы, которые также посвящены вопросам регулирования служебной дисциплины, закрепляющие определение категории «дисциплинарный проступок» и его классификацию.

Подобные тенденции по отсутствию отдельных положений привлечения к дисциплинарной ответственности прокурорских работников прослеживаются в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». «Данные положения содержатся в разделе пятом, посвященном службе в органах и организациях прокуратуры, кадрам органов и организаций прокуратуры. Так, ст.ст. 41.7-41.10 данного закона установлены виды дисциплинарных взысканий, налагаемых за неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника. С учетом изложенного, указанным законом установлен особый вид дисциплинарного проступка, совершаемый прокурорскими работниками, как проступок, порочащий часть и достоинство» [6, с. 212].

Структура самого проступка должна включать в себя вину работника, действие либо бездействие, а также наступление негативных последствий.

Рассмотрев различные варианты определения термина «дисциплинарный проступок», предлагаемые разными исследователями, а также рассмотрев предлагаемые их виды, заметим, что в рамках института государственной гражданской службы данный термин нуждается в унификации, а классификация видов дисциплинарного проступка в конкретизированном определении с закрытым перечнем.

1.2 Принципы, основания и особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих

По мнению Косотуровой В.А. «фактически единого понятия, как «юридическая ответственность государственных гражданских служащих», не было выработано ранее и по настоящее время ситуация не изменилась. Отсутствует как таковой самостоятельный, структурированный институт ответственности гражданских служащих» [17, с. 357].

Мнение Телегина А.С. следующее: «дисциплинарная ответственность является одной из наиболее применяемых видов ответственности» [2, с. 75].

В свою очередь Добробаба М.Б. определяет дисциплинарную ответственность как «самостоятельный вид юридической ответственности, существующий в отечественной правовой системе, который по частоте применения и потенциальным возможностям традиционно доминирует в системе государственной службы Российской Федерации» [12, с. 134]. «Дисциплинарная ответственность в служебном праве является динамичным, но достаточно бессистемно развивающимся видом юридической ответственности государственных служащих» [9, с. 70].

Особенности дисциплинарной ответственности гражданских служащих проявляются в наличии следующих элементов, отраженных на рисунке 3:

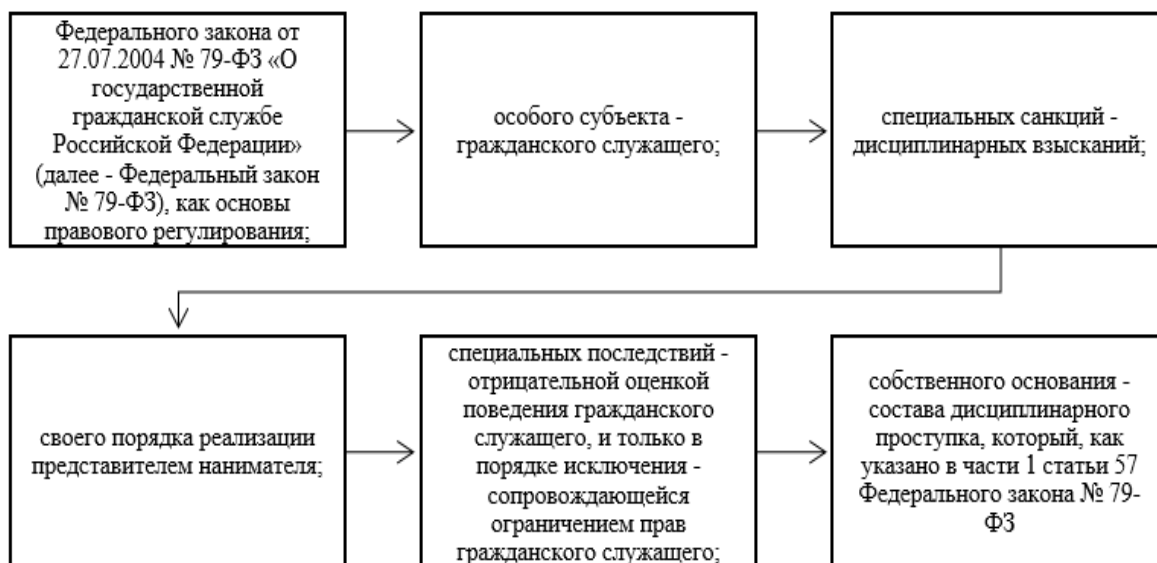


Рисунок 3 – Особенности дисциплинарной ответственности гражданских служащих

Кроме того, Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» «дополнил основания дисциплинарной ответственности гражданского служащего совершением коррупционного проступка, под которым (исходя из формулировки новой ст. 59.1) следует понимать несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» [2, с. 75; 38, с. 173].

Как справедливо отмечает А.С. Волкова: «Федеральный закон № 79-ФЗ не содержит понятие самой дисциплинарной ответственности, а также не понятно, что понимать под ненадлежащим исполнением должностных обязанностей, степенью вины, дисциплинарным взысканием, дисциплинарным производством и другими категориями, содержащимися в

законе» [8, с. 24].

«В общей массе видов юридической ответственности, обладая специфическими признаками, дисциплинарная ответственность значительно отличается от остальных видов» [24, с. 93].

Выделим принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих следующим образом.

Стоит начать с принципа законности.

«Данный принцип в нормах права осуществляет регулирование служебно-деликтных отношений, и представлен тем, что дисциплинарная ответственность государственных служащих должна наступать строго в соответствии с нормами, базирующимися на положениях Конституции РФ и иных нормативно-правовых актах, регулирующих данный правовой институт. В то же время на данном этапе времени принцип законности обозначен лишь в качестве основополагающего принципа построения и функционирования системы государственной службы» [12, с. 133].

«Общеправовой принцип равенства всех перед законом, нашедший закрепление в ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ, в отношении юридической ответственности включает равенство обязанностей и равные основания юридической ответственности» [12, с. 134].

«Принцип индивидуализации дисциплинарной ответственности государственных служащих заключается в установлении служебно-дисциплинарной ответственности нормами права, регулируемыми служебно-деликтные отношения, а также в необходимости учета правоприменителем критериев, установленных законодателем» [12, с. 135].

Принцип справедливости мер ответственности реализуется через правильную квалификацию и правильное соотношение мер воздействия на государственного служащего со степенью тяжести совершенного проступка и наступивших последствий.

Вытекающим из предыдущего принципа возможно рассмотреть принцип целесообразности, так как некоторые проступки, совершение которых определяется «на лицо», но либо устранены своевременно, либо вообще не могли нести негативных последствий, могут быть рассмотрены уполномоченными лицами без привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности.

Следующий принцип – это принцип недопустимости повторного привлечения к ответственности (дважды и более раз) за проступок по тем же основаниям и за те же деяния.

Принцип неотвратимости ответственности за совершенный дисциплинарный проступок. Стоит заметить, что далеко не всегда данный принцип может быть применен по причинам латентности данных деяний, а также по причинам высокой нагрузки государственных служащих и их руководителей.

Принцип виновности отражает принцип справедливости, так как нести ответственность лицо должно только за те действия или бездействие, которые оно виновно совершило, а не за те, которые не могли от него зависеть.

Подытожив вышесказанное, можно сделать следующие выводы.

«Дисциплинарный проступок государственного служащего – это явление, которое не имеет единого конкретного определения, и данный факт в некоторых случаях осложняет или делает невозможным сам факт привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности, либо наоборот» [36, с. 393], открывает возможность вышестоящим должностным лицам манипулировать возможностью привлечения «неудобного» сотрудника в своих интересах, а также к злоупотреблению своим должностным положением.

Рассмотрев условия, способствующие совершению дисциплинарных проступков государственных служащих, были «выделены некоторые их них:

- нездоровый морально-психологический климат в аппарате государственного органа;
- нерациональное распределение нагрузки среди государственных служащих, замещающих отдельные должности;
- неспособность руководства создать достаточные условия (экономические и организационные) для достойного несения службы;
- низкая правовая грамотность в сфере деятельности государственного служащего» [36, с. 397].

В связи с чем предлагается во всех государственных органах предусмотреть регулярный, например, ежеквартальный, мониторинг морального-психологического климата коллектива и применение реальных мер реагирования. А также осуществлять регулярные обучающие мероприятия с контрольными срезами, для выявления пробелов в знаниях и их устранение.

Такие «меры потребуют дополнительных бюджетных затрат: на создание штата психологов, на их обучение и повышение их квалификации, создание учебно-методических отделов или подразделений, создание дополнительной материально-технической» базы [34, с. 80], выделение помещений для их деятельности, но предполагается, что эти затраты окупятся через совершенствование деятельности государственных служащих, повышение качества выполнения служебных обязанностей.

Для регулирования оптимальной служебной нагрузки можно предусмотреть возможность введения в штат органа или ведомства «подменных специалистов», служебные обязанности которых будут состоять в выполнении обязанностей замещаемых сотрудников, без возложения на них определенного участка работы с постоянными обязанностями.

Стоит предусмотреть возможность гибкого графика деятельности (к примеру, начало рабочего дня с девяти, десяти или одиннадцати часов

утра с соответственными часами окончания дня в шесть, семь и восемь часов вечера), возможность использовать гибридный график с возможностью выбора периода его использования. Также необходимо оборудовать помещения для отдыха, включая возможность прилечь на небольшой срок (такие помещения оборудуются для сотрудников Федеральной службы судебных приставов при судах, государственных органах, требующих круглосуточного несения службы).

Такие места стоит зонировать, выделяя в них место для совершения несложных физических упражнений.

Ответственный подход со стороны руководства к соблюдению нормального уровня нагрузки и режима труда и отдыха сможет значительно повысить работоспособность сотрудников, мотивировать их к надлежащему качеству несения службы.

Глава 2 Порядок применения мер дисциплинарной ответственности к государственным служащим. Механизм обжалования дисциплинарного взыскания

2.1 Виды дисциплинарных взысканий. Стадии дисциплинарного производства

Прежде, чем перейти к вопросу о дисциплинарных взысканиях, целесообразно сказать еще несколько слов о профилактике дисциплинарных проступков.

«Привлечение к дисциплинарной ответственности может быть в том числе и нецелесообразно, если для государственного служащего не созданы необходимые для осуществления служебной деятельности условия, например, если госслужащим не направлены вовремя документы» из-за отсутствия конвертов или почтовых марок, не принято вовремя решение по какому-либо вопросу из-за отсутствия электричества, не совершен выезд по поступившему заявлению или обращению из-за отсутствия горючего или неисправности транспортных средств [16, с. 127]. При таких обстоятельствах невозможно говорить о вине госслужащего в совершении таких дисциплинарных проступков, так как на их совершение он не мог повлиять и не мог самостоятельно их избежать, «к аналогичному выводу при рассмотрении служебных споров приходят и суды, полагая отсутствие вины в действиях или напротив бездействии госслужащих, если работодателем не были созданы достаточные условия для осуществления надлежащей работы сотрудника» [49, с. 66].

Государственный служащий поступая на государственную службу прежде всего является человеком, личностью, на формирование которой за пределами госслужбы уже оказало влияние микро- и макрообщество. Такой

человек имеет свое мировоззрение и мнение на совершение различных деяний.

Нельзя пренебрегать такими обстоятельствами, опираясь на них, стоит принимать меры по предотвращению поступления на государственную службу людей с деформированным правосознанием, отличающихся корыстной мотивацией, склонных к противоправному поведению. Данная возможность обеспечивается путем психологического отбора с использованием специального психофизиологического исследования, в том числе с использованием полиграфа, при поступлении граждан на государственную службу.

Необходимо отметить, что такая процедура уже приносит ощутимую пользу «МВД в виде снижения числа вновь принятых сотрудников с сопутствующими проблемами коррупционного или криминального характера, а также различного рода зависимостями (алкоголь, токсические вещества)» [49, с. 66].

В подразделениях и ведомствах МВД организован и введен в действие целый комплекс (механизм) отбора кандидатов для поступления на службу, так как большинство сотрудников МВД, пользуясь служебным положением, имеют возможность заходить в помещения граждан и организаций, запрашивать удостоверения личности, применять различные средства защиты и оружие, – данными возможностями сот Вытекающим из предыдущего принципа возможно рассмотреть принцип целесообразности рудник может пользоваться и в личных интересах – понимая данные риски, руководство ведомства пришло к выводу, что использование превентивных мер будет более разумным, чем борьба с последствиями.

В научных исследованиях отмечается, что около 50-60 % от числа опрошенных кандидатов было отказано в приеме на службу в органы внутренних дел по причине получения в результате психофизиологического

отбора информации, указывающей на факторы риска возможного девиантного поведения в условиях прохождения госслужбы.

«Ранее отмечалось, что психологический отбор с использованием технических средств исследования психоэмоциональных реакций может быть использован и на государственной гражданской службе. Прежде всего, речь идет об исследовании, направленном на выявление у кандидата качеств, исключающих успешное и добросовестное исполнение обязанностей.

К сожалению, в большинстве государственных органов не применяются методы выявления деловых качеств, способностей и знаний личности, вместе с тем, в некоторых субъектах Российской Федерации уже создана практика добровольного психофизиологического исследования с использованием специализированных средств и методик» [36, с. 398], например, в УФССП России в г. Москве и Удмуртской Республике, Правительстве Тюменской области и Хабаровского края.

Интересная практика для оценки качеств сотрудников существует у государственных служащих Вьетнама, где должности госслужбы разделены на классы и для каждого класса установлена своя продолжительность испытательного срока, например, для С-класса должностей это 12 месяцев, а для Д-класса должностей вдвое меньше – 6 месяцев [47].

«Как ранее отмечалось в ходе проведения данного исследования, следует разделять причины и условия дисциплинарных проступков в системе государственной службы, которые в совокупности выступают факторами (определяющими) их совершения» [36, с. 396].

«В свою очередь, условиями совершения дисциплинарного проступка в системе государственной службы является совокупность устойчивых социальных явлений, которые сами по себе не порождают совершения государственным служащим дисциплинарного проступка, но повышают вероятность совершения дисциплинарного проступка. Критерием разделения этих категорий является субъективный характер причин совершения

дисциплинарных проступков и объективный характер условий, способствующих их совершению» [13, с. 19].

«Для того, чтобы противостоять проблеме совершения дисциплинарных проступков, необходимо понимать различия между условиями их совершения и причинами, их предопределяющими, а также иметь вполне определенную их систематизацию. Учитывая определяющее значение субъективной причины в механизме дисциплинарного проступка, в целях предотвращения нарушения служебной дисциплины необходимо принимать меры» [36, с. 392], отраженные на рисунке 4.

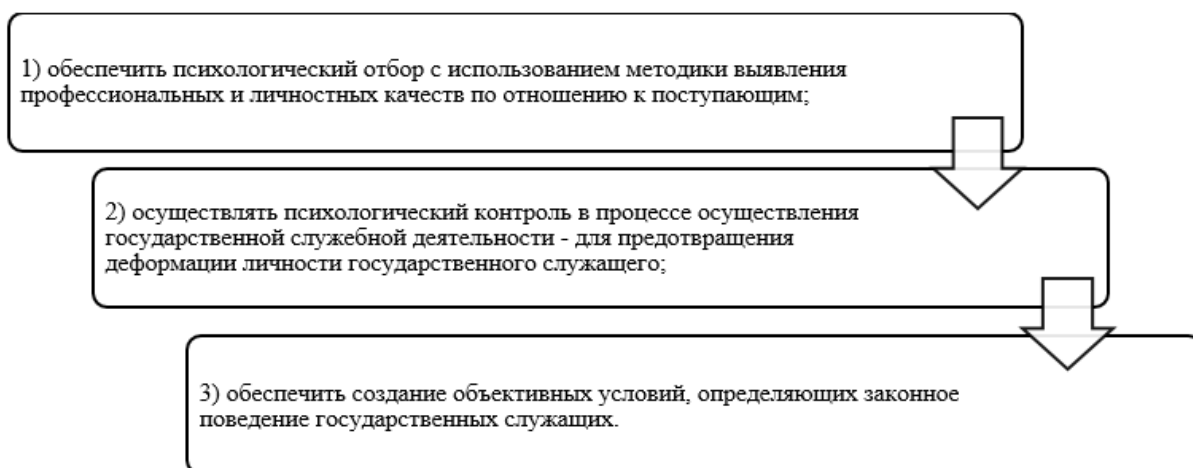


Рисунок 4 – Меры предотвращения нарушения служебной дисциплины

«За совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить дисциплинарные взыскания», отраженные на рисунке 5 [8, с. 27]:

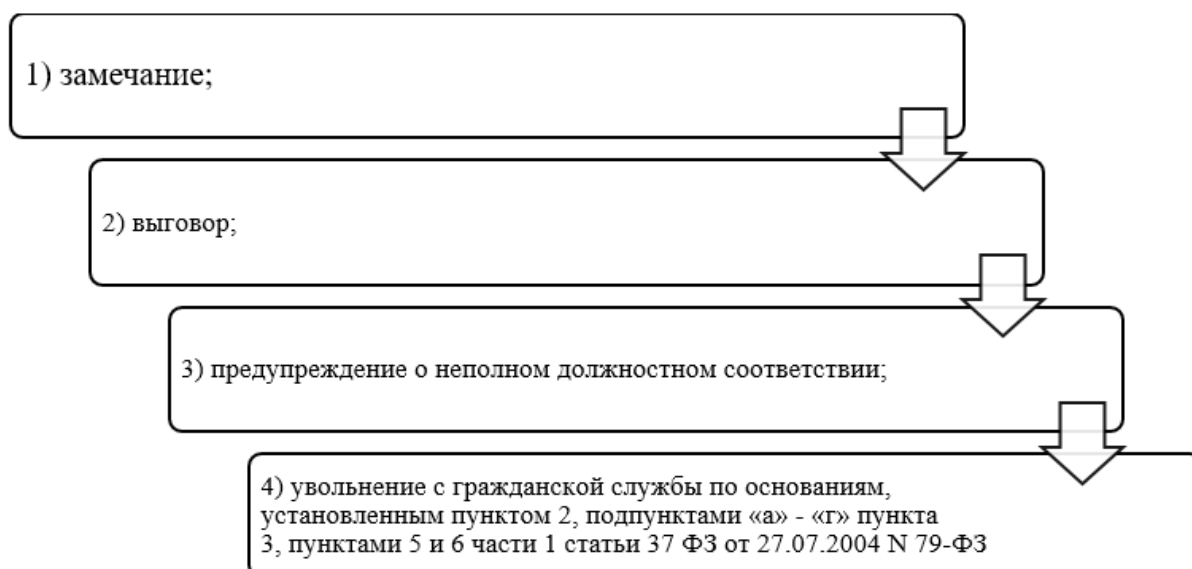


Рисунок 5 – Виды дисциплинарных взысканий

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Дисциплинарная ответственность применяется по факту обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения. Этот срок может продляться в случаях, указанных на рисунке 6.

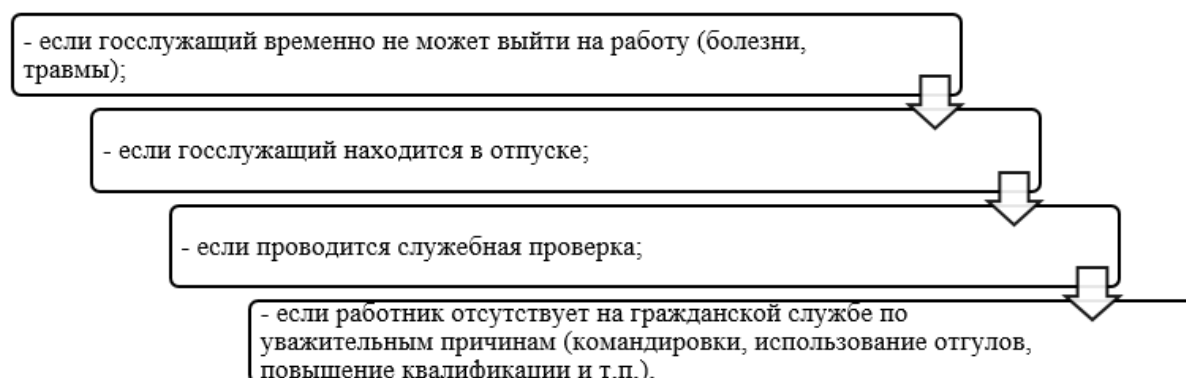


Рисунок 6 – Случаи изменения сроков применения дисциплинарной ответственности

«Если в течение года гражданский госслужащий вновь не совершал дисциплинарный проступок, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания, так как по истечению данного периода эта ответственность с него снимается, и издавать специальные распорядительные документы уже не требуется» [8, с. 28].

В дисциплинарном производстве в отношении госслужащих выделяют следующие стадии (рисунок 7):



Рисунок 7 - Стадии дисциплинарного производства

Стоит отметить, что отраженные на рисунке 7 стадии применимы только в тех случаях, когда они ясно определимы, то есть, когда речь идет о простом и в то же время несложном (незапутанном) дисциплинарном производстве.

«В упрощенном (ускоренном) производстве стадии, в отдельных случаях, недостаточно четко выражены и часто сливаются» [35, с. 26]. Так, «при наложении устного взыскания субъектом дисциплинарной власти, который обнаружил дисциплинарный проступок, объединяются расследование, рассмотрение дела и исполнение решения по делу. Четко выраженной при этом является лишь стадия рассмотрения дела и вынесение

по нему решения» [8, с. 29].

Процесс, который запускает дисциплинарное производство, является его первоначальной стадией и выражается в его возбуждении (аналогично уголовному или административному процессу). Правом такого возбуждения обладает в зависимости от вида государственного органа непосредственный или вышестоящий руководитель, свое решение он принимает, основываясь на сведениях, полученных из различных источников, к ним могут быть отнесены: акты прокурорского реагирования, докладные записки, обращения (жалобы) граждан и представителей юридических лиц, а также иные источники (выездные или камеральные проверки, текущий контроль деятельности подчиненных, данные, запрошенные по личной инициативе руководителя).

«Правом возбуждения дисциплинарного производства относительно разных категорий государственных служащих владеют субъекты дисциплинарной власти, то есть те лица, которые соответственно разным нормативным актам имеют право подвергать дисциплинарному взысканию государственных служащих» [35, с. 27].

«На стадии возбуждения дисциплинарного производства субъектом дисциплинарной власти должна быть дана правовая оценка законности повода, достоверности и достаточности данных, служащих основанием для возбуждения дисциплинарного производства, проверяется подведомственность ему данного дела, изучаются нормативные и другие необходимые материалы, решается вопрос об отсутствии обстоятельств, которые препятствуют возбуждению дисциплинарного производства» [8, с. 29].

Следующая стадия самая продолжительная и информативная – это рассмотрение дисциплинарного проступка, всех его обстоятельств, анализ имеющихся и полученных данных, – ее можно считать дисциплинарным расследованием, итогом которого является следующая стадия – принятие и

объявление решения по результатам дисциплинарного производства.

Все правоприменительные стадии можно подразделить на три основные стадии (рисунок 8):

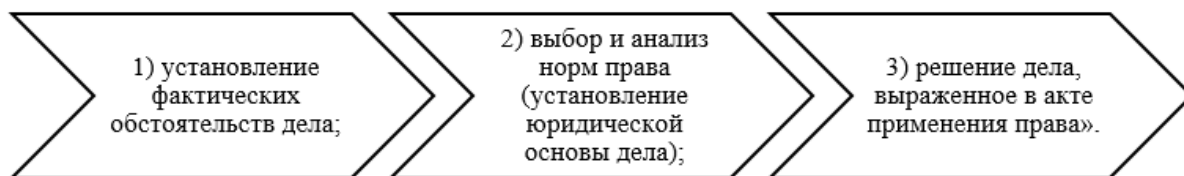


Рисунок 8 – Правоприменительные стадии делопроизводства

Рассмотрев различные точки зрения исследователей по вопросу определения стадий производства и их признаков, стоит выделить основные черты, позволяющие определить границы стадии процессуальной деятельности по дисциплинарным делам государственных служащих (рисунок 9):



Рисунок 9 – Рубежные черты процессуальной деятельности

Начальная стадия дисциплинарного процесса (производства) — возбуждение производства по дисциплинарному делу. Целями данной стадии являются установление процессуальных условий, необходимых для

законного и обоснованного возбуждения дисциплинарного дела. Основными формами процессуальной деятельности (познания) здесь могут быть рассмотрение донесений, докладных записок.

Основная (ее можно считать кульминационной) стадия дисциплинарного процесса — само рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения по нему (на данной стадии дисциплинарное дело рассматривается и разрешается по существу, принимается правоприменительное решение).

Завершающая стадия — стадия исполнения решения по дисциплинарному делу.

На этом производство по дисциплинарному делу заканчивается.

2.2 Порядок обжалования дисциплинарного взыскания

При объявлении госслужащему дисциплинарного взыскания, он может быть не согласен с ним полностью или не согласится с выбранным по степени тяжести видом дисциплинарного взыскания. В связи с чем формируется потребность его обжаловать. «Формально определенного порядка со стадиями обжалования принятого решения о применении дисциплинарной меры к государственному служащему в настоящее время нет, однако существует традиционно сложившаяся система обжалования» [2, с. 76], которая может быть представлена следующим образом:

– государственный служащий должен в письменном виде выразить свое несогласие с примененным к нему дисциплинарным взысканием (это можно сравнить с подачей апелляции в суде или с жалобой на действия должностных лиц), необходимо сделать оговорку о том, что каждый государственный орган (ведомство) может установить дополнительно свои формы подачи таких заявлений (могут быть установлены формы заявления/рапорта о несогласии с вынесенным

решением, определены способы подачи такого заявления, например, только путем направления на конкретный адрес электронной почты), сроки их подачи и рассмотрения;

– на следующем этапе поданное госслужащим письменное прошение об обжаловании должно быть рассмотрено, и здесь стоит острый вопрос: «Кто то лицо, которое должно рассмотреть данное обращение об обжаловании дисциплинарного взыскания?». К сожалению, иногда могут возникать ситуации, при которых этим лицом окажется то же самое должностное лицо, которое приняло решение о наложении дисциплинарного взыскания, вместе с тем, в некоторых госорганах существуют специальные комиссии для решения подобных споров. На данном этапе могут быть опрошены свидетели или очевидцы самого события, приглашены специалисты или эксперты, запрошена дополнительная информация;

– на следующем этапе формируется итоговая позиция по обжалуемому дисциплинарному взысканию (принимается решение), оно может выражаться в полной отмене и реабилитации государственного служащего, в изменении вида дисциплинарного взыскания (например, изменение «Выговора» на «Замечание») или оставлении наложенного взыскания в его первоначальной форме;

– в тех случаях, когда решением рассматривающего прошение об обжаловании субъекта было изменено дисциплинарное взыскание или отменено, должны последовать действия по изданию соответствующих локальных актов (например, приказов) об отмене или изменении ранее примененного дисциплинарного взыскания. Если принято решение об отмене взыскания, должны приниматься меры по реабилитации госслужащего, данную стадию можно считать стадией исполнения решения.

Следующие две стадии (этапа) можно считать пятой и шестой, но в то

же время они могут являться единственными по выбору государственного служащего, что не противоречит действующему законодательству:

- использование судебных средств защиты при несогласии госслужащего с позицией и решениями по привлечению его к дисциплинарной ответственности;
- исполнение решения суда: если суд признает, что дисциплинарное взыскание было применено незаконно или необоснованно, то на государственный орган возлагается обязанность по исполнению такого решения суда (снятие наложенного взыскания, возмещение государственному служащему всех причиненных издержек или убытков).

Важной особенностью является тот факт, что каждый госорган может иметь свои особенности в порядке обжалования дисциплинарного взыскания, и государственный служащий должен владеть этой информацией (знакомиться с правилами и процедурами заранее до наступления события дисциплинарного взыскания). Также следует принимать во внимание факт того, что сроки и порядок обжалования могут быть ограничены, и нарушение данных сроков может негативно сказаться на эффективности защиты интересов госслужащего.

Порядок обжалования дисциплинарного взыскания может различаться в зависимости от вида госоргана, его уровня, законодательства субъекта Российской Федерации. Одновременно с этим существуют общие принципы и этапы процедуры обжалования дисциплинарного взыскания.

Общий порядок и последовательность этапов обжалования дисциплинарного взыскания можно представить следующим образом:

- изучение решения: на данном этапе привлеченному лицу важно внимательно изучить содержание решения о наложении дисциплинарного взыскания, понять причины его вынесения (на какие факты оно опирается и чем подтверждается), а также какие именно его

аспекты могут быть обжалованы;

– внутренняя процедура: в случае, если в государственном органе существует внутренняя процедура обжалования дисциплинарного взыскания, необходимо следовать ей. Она может включать предварительное обсуждение с непосредственным руководителем, написание официального обращения или подачу апелляции вышестоящему должностному лицу или органу;

– сроки: важно учитывать сроки для подачи апелляции в установленные органы или ведомства. Как правило, сроки обжалования ограничены временными рамками, и их пропуск может повлечь отказ в рассмотрении апелляции;

– подготовка апелляции: следует подробно и аргументированно изложить все обоснования и доводы, подтверждающие неправомерность наложенного дисциплинарного взыскания. Важно представить все необходимые доказательства, ссылаясь на применимые правила, законы или внутренние нормативные акты, которые могут подтвердить сформированную позицию;

– подача апелляции: заявление об обжаловании дисциплинарного взыскания должно быть оформлено в соответствии с существующими требованиями и принято в соответствующем органе или его подразделении, ответственном за его рассмотрение (по обычаю он указывается в уведомлении о наложении взыскания или во внутриведомственных нормативных актах);

– рассмотрение апелляции: после подачи апелляции она должна быть рассмотрена компетентным должностным лицом, органом или его подразделением. В этом процессе могут быть предусмотрены слушания, опросы очевидцев, представление дополнительных доказательств, приглашение узких специалистов или экспертов;

– решение по результатам рассмотрения апелляции: по окончании

рассмотрения поданной апелляции уполномоченным лицом или органом принимается решение, которое может подтвердить (оставить без изменения), изменить или отменить решение о наложении дисциплинарного взыскания. Такое решение должно быть доведено до всех сторон данного разбирательства;

– обжалование результатов рассмотрения апелляции: в некоторых случаях, решение о рассмотрении апелляции может быть обжаловано в ведомство следующего уровня (вышестоящему должностному лицу);

– внешний надзор: в случае, если все внутренние процедуры обжалования уже были выполнены, и они не привели к желаемому результату, можно обратиться к внешним органам, которые занимаются надзором и контролем в данной сфере, например, в прокуратуру, к омбудсмену. В этом случае, потребуется предоставить им все необходимые доказательства и имеющиеся аргументы, а также свидетельство того, что все внутренние процедуры уже были пройдены;

– судебный путь: в случае, если все внутренние и внешние процедуры не дали результатов, можно обратиться в судебные органы для обжалования дисциплинарного взыскания. В этом случае, будет полезно обратиться за помощью к специалисту (юристу), который оценит шансы благоприятного разрешения спора и поможет в составлении и подаче искового заявления.

Руководитель, применяя меры к госслужащему, должен опираться, прежде всего, на принцип справедливости, равенства и законности государственного принуждения.

Так, Ю.В. обратилась в суд с иском, в котором просит признать незаконным и отменить приказ руководителя о применении дисциплинарного взыскания в виде выговора, поскольку при вынесении в отношении нее данного дисциплинарного взыскания не приняты во внимание

ее положительные характеристики и награды за предыдущий период работы.

Кроме того, по мнению Ю.В. проверка проведена с процедурными нарушениями, в состав комиссии был включен государственный служащий Т.А., который проводил ревизию дел у них в отделе и который потом проводил служебную проверку в отношении истца, что указывает на его явную заинтересованность в исходе дела, так как ему нужно было отстоять свои выводы, сделанные при ревизии путем наложения взыскания на истца.

Однако, суд не согласился с доводом истца, указав, что ссылка на заинтересованность лиц, состоявших в комиссии по служебному разбирательству, в частности, Т.А., носит предположительный характер и не нашла своего подтверждения, ввиду того, что по общему правилу под гражданскими служащими, которые могут проявлять прямую либо косвенную заинтересованность в результатах проверки, следует понимать тех лиц, которые, являясь гражданскими служащими — сослуживцами лица, в отношении которого проводится проверка, непосредственно заинтересованы в ее результатах (например, сам гражданский служащий, в отношении которого проводится проверка; возможно, его непосредственный начальник (подчиненный) или потерпевшие от действия (бездействия) гражданского служащего лица).

Также к таким лицам могут относиться служащие, имеющие дружеские либо неприязненные или родственные отношения. Между тем, истец на наличие между Ю.В. и Т.А. родственных, дружеских либо неприязненных отношений не указывала. Не является Т.А. и непосредственным начальником Ю.В. Кроме того, доводы истца о том, что при назначении наказания не были учтены все ее положительные характеристики и награды за предыдущий период работы также не имеют правового значения. Положительные характеристики — это смягчающие вину обстоятельства, которые влияют на тяжесть наказания, а не обстоятельства, исключающие наличие состава дисциплинарного проступка. Ю.В. было назначено наказание в виде

выговора, которое является вторым по тяжести взысканием перед неполным служебным соответствием и увольнением, то есть, не самое суровое наказание в норме закона о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

В связи с чем, оснований для признания приказа о применении дисциплинарного взыскания за его чрезмерную суровость суд не усматривает. Таким образом, суд пришел к выводу о принятии решения об отказе в удовлетворении исковых требований.

Мы можем сделать вывод о том, что порядок обжалования дисциплинарного взыскания может различаться в разных организациях и юрисдикциях. Однако, обычно он включает подачу апелляции или жалобы, рассмотрение прошения об обжаловании вышестоящими органами или комиссиями, принятие окончательного решения, исполнение решения органом, который применил взыскание, и возможность использовать административные и судебные средства защиты. Государственный служащий имеет право обжаловать дисциплинарное взыскание, если считает его незаконным или несправедливым. Важно ознакомиться с внутренними правилами организации и применимым законодательством, чтобы правильно подать апелляцию и знать свои права в процессе обжалования.

В случае несогласия с окончательным решением по обжалованию дисциплинарного взыскания, государственный служащий может обратиться к судебным органам для защиты своих прав. В этом случае, суд может рассмотреть дело и принять решение на основе представленных доказательств и аргументов. Если суд признает, что «дисциплинарное взыскание было незаконным или необоснованным, орган или ведомство, который применил взыскание, должен выполнить решение суда и принять соответствующие меры восстановления прав государственного служащего» [34, с. 77].

Важно отметить, что каждый госорган может иметь свои уникальные

правила и процедуры, поэтому государственный служащий должен ознакомиться со своими правами и возможностями обжалования дисциплинарного взыскания в своем ведомстве.

В целом, порядок обжалования дисциплинарного взыскания предоставляет государственному служащему возможность защитить свои права и интересы в случае несправедливого взыскания. Он обеспечивает процедурную справедливость и возможность пересмотра решения вышестоящими органами или посредством судебной защиты.

На основании проведенного исследования в настоящей главе сделаем следующие выводы.

Стадии дисциплинарного производства не описаны в нормативно-правовых актах и не имеют четких границ, они лишь описаны в локальных актах некоторых государственных органов и ведомств. Вместе с тем, в большинстве государственных органов дисциплинарное производство не регламентировано и осуществляется должностными лицами по наитию, неписанным правилам, обычаям, что не может не осложнять правильное и всестороннее рассмотрение материалов производства, а также формирование правильной оценки действий государственного служащего, лежащих в основании данного производства.

Процедура обжалования дисциплинарного взыскания может варьироваться в зависимости от места несения службы, а также от нормативных актов субъекта РФ. Однако, в общих чертах существуют некоторые шаги, которые можно предпринять при обжаловании взыскания. Важно внимательно изучить решение о наложении взыскания, чтобы понять его содержание и основания его обжалования. Затем следует ознакомиться с внутренней процедурой обжалования, если она предусмотрена. Необходимо соблюдать установленные сроки и нормы для подачи прошения об обжаловании.

подавая прошение об обжаловании взыскания, следует подготовить

аргументированный документ, в котором указываются основания и доводы, подтверждающие неправомерность наложенного взыскания. Важно предоставить все необходимые доказательства и ссылаться на применимые правила и законы.

Поданное прошение будет рассмотрено компетентным органом или его подразделением, и будет принято решение. В случае отказа в удовлетворении требований или рассмотрении прошения, можно воспользоваться правом подачи апелляции вышестоящему руководству ведомства или обратиться к внешнему надзору.

Необходимо принимать во внимание, что в различных государственных органах и ведомствах могут быть установлены особенности процедуры обжалования взыскания, поэтому целесообразно их изучить перед началом процесса обжалования примененного взыскания.

Глава 3 Актуальные проблемы дисциплинарной ответственности государственных служащих

3.1 Проблемы дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения

В соответствии с ч. 6.1 ст. 20 Закона № 79-ФЗ, непредставление гражданским служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи в случае, если представление таких сведений обязательно, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы [41].

Для использования взыскания за коррупционное нарушение в роли основания выступает служебная информация, предоставляемая (получаемая) различными способами, например, докладом о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и других правонарушений. Если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликта интересов, дисциплинарное взыскание налагается на основании рекомендации указанной комиссии.

Мониторинг полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, проводится в порядке, утвержденном Указом Президента Российской Федерации № 1065 [39].

Взыскание за коррупционное правонарушение применяется не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении

государственным служащим коррупционного правонарушения. Однако в этот срок не засчитывается период временной нетрудоспособности служащего, пребывания его в отпуске, в других случаях его отсутствия на службе по уважительным причинам, время проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по урегулированию конфликта интересов. По этим причинам срок объявления дисциплинарного взыскания может быть увеличен до шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

На основании анализа судебной практики можно заключить, что судебные споры преимущественно возникали на основе обращений госслужащих с требованиями о признании решений представителя нанимателя об увольнении из-за утраты доверия незаконными и восстановлении их на своем рабочем месте. Вместе с тем Флавье Х., Чикирева И. и Иванова К. в своем научном исследовании делают акцент на том, что увольнение государственного служащего должно быть исключительной и редко применяемой мерой [46].

Исследуем увольнение в связи с утратой доверия при непредставлении служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих, супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (далее – сведения) либо указания заведомо недостоверных или недостаточных сведений.

Благодаря изучению судебной практики можно резюмировать, что увольнение сотрудника в силу потери доверия считается неправомерным, когда происходит полное непредставление указанных выше сведений (например: апелляционное определение Верховного Суда РФ от 05 октября 2016 года по делу № 56-АПГ16-23) [5].

Если сотрудники госорганов не представляют сведения своевременно, и имеют на это уважительные причины, суды встают на их сторону и восстанавливают их на работе.

К примеру, Т. подала иск к территориальному подразделению органа государственной власти РФ, содержащий требование признать незаконным увольнение ее с должности в связи с утратой доверия и дальнейшего восстановления. Судебный акт содержит сведения, что Т. не было на рабочем месте по уважительной причине – она осталась дома с больным ребенком, и не успела вовремя представить сведения.

Т. передала сведения после того, как она вышла на службу, но по завершении окончания сроков представления сведений. Руководитель посчитал причину непредоставления сведений необъективной, и что ее отсутствие на рабочем месте стало намеренным и неуважительным способом уклонения от выполнения обязанностей.

Суд же напротив согласился с суждением госслужащей Т. и в своем решении заключил, что ее увольнение в силу утраты доверия за несвоевременное представление сведений выходит за рамки соразмерности проступка и последующего взыскания.

Судебный акт свидетельствует об удовлетворении исковых требований госслужащей Т. [27].

Стоит отметить признания увольнений правомерными. К примеру, таковым является увольнение госслужащего по причине утраты доверия в том случае, когда в его информации не присутствует существенных аспектов. Существенная информация – это сведения о доходах, недвижимости, банковских счетах, остаток которых на 31 декабря отчетного года свыше ста тысяч рублей.

Т. обратилась в суд с иском к Управлению Росздравнадзора по Свердловской области об оспаривании законности увольнения в связи с утратой доверия по причине предоставления неполной и недостоверной

информации в сведениях за 3 года, как в отношении себя, так и своего супруга. Т. полагала, что допущенные ею при заполнении справок о доходах нарушения являются незначительными и не могли повлечь увольнения в связи с утратой доверия, мера примененного к ней взыскания не соответствует тяжести допущенных нарушений.

Но также суд счел правильным, что неуказание в справке счета с остатком денежных средств в размере более 100 000 руб. и дохода от вкладов в сумме 6578,63 руб. (при том, что сведения о вкладе также не отражены в справке), предоставление недостоверной информации о площади объекта недвижимости, безусловно, являются существенными нарушениями, которые в совокупности с иными нарушениями при представлении сведений, допускавшимися истцом к тому же на протяжении трех лет, то есть систематически, давали представителю нанимателя право на применение к истцу меры дисциплинарного взыскания в виде увольнения.

При указанных обстоятельствах вывод суда о наличии у представителя нанимателя, предусмотренного п. 2 ч. 1 ст. 59.2 Закона № 79-ФЗ, основания для расторжения служебного контракта с Т. является правильным. Оснований расценивать примененную к истцу меру дисциплинарной ответственности несоизмеримой допущенным нарушениям, с учетом их множественности и систематичности, суд не признал. При этом «заведомость» судом не определялась [4].

Итак, согласно анализу судебной практики по делам об увольнении служащих по причине утраты доверия за несоблюдение требований законов о противодействии коррупции, можно резюмировать, что суды всесторонне и объемно исследовали вопросы соразмерности и тяжести совершенных нарушений и относят их к коррупционным.

Для качественного развития правовой системы РФ в настоящее время необходимо актуализировать и систематизировать антикоррупционное

законодательство. Встает следующая проблема – пробелы в законодательстве относительно коррупции.

Одно из перспективных направлений заключается в консолидации структуры порядка, формы и прочих элементов применения мер дисциплинарной ответственности к государственным служащим за коррупционные нарушения в одном нормативном правовом акте.

Основываясь на содержании ст. 59.1 Закона № 79-ФЗ на государственных служащих налагаются следующие взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии.

Согласно ч. 1 ст. 59.2 Закона № 79-ФЗ государственного гражданского служащего могут уволить по причине утраты доверия в случаях непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является; непредставления им сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

Дисциплинарная ответственность за коррупцию применяется также для профилактики такого вида нарушения, и должна подчиняться принципам неотвратимости наказания, соразмерности произведенному деянию, чтобы исключить желание служащего в государственных органах умолчать о совершении коррупционного нарушения небольшой тяжести, исключить разочарование в службе.

Коррупционное нарушение не регламентировано законодательством, в ряде юридических источников такое понятие трактуется как нарушение антикоррупционных стандартов и правил, совершаемое должностными лицами либо физическими или юридическими лицами, с целью получения выгоды для себя или для лиц, чья судьба им не безразлична.

В научной и околонучной среде часто обсуждаемым является вопрос вины госслужащего, выступающего как компонент коррупции, данный факт обуславливается нередким нарушением антикоррупционных правил по причине существующей технической малограмотности: госслужащий не понял этих требований, и поэтому он не преследует цель извлечь прибыль, иные преимущества.

Например, в некоторых случаях возникают такие технические сложности: госслужащий не владеет юридической грамотностью в полной мере для грамотного и безошибочного составления им справок, и по этой причине происходит нарушение требований к представлению правдивых и полных сведений, – в таких случаях вины может не быть, поскольку деяние не приведет к общественно опасным явлениям и не подтверждает факта желаниа получить выгоду. Но пройти мимо такого нарушения, закрыв на него глаза, также нельзя, что объясняется возможностью в будущем сознательного сокрытия подобных фактов, формированием небрежного отношения касательно представления таковых сведений служащими, – но в то же время, уволить сотрудника по данному основанию возможно, если не принимать во внимание всех обстоятельств и условий нарушения.

Можно заключить, что необходимо разумно и сбалансировано подходить к реагированию на совершенный дисциплинарный проступок, чтобы тяжесть совершенного проступка тождественно соотносилась с наказанием.

Мерой, которая позволит предотвратить подобные явления, может выступить формальное определение и нормативное закрепление порядка привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, в том числе за коррупционные нарушения. Данный порядок должен содержать в себе наиболее полный перечень обстоятельств, при которых совершаются нарушения, их характеристики, признаки и особенности.

При определении несоответствия представленных сведений фактическим сведениям о полученных доходах, имуществе, требуется понять, был ли осведомлен служащий о таковых обстоятельствах.

К примеру, сотрудник не задекларировал полученный им доход от продажи имущества, не указал зарплату, полученную на предыдущем месте работы, некорректно отразил площадь принадлежащего на праве собственности земельного участка или жилого дома – такой информацией сотрудник обладает безусловно, если какие-то сведения он забыл, ему всего лишь требуется обратиться к первичной документации, чтобы не допустить неточности.

В случае обнаружения госслужащими недочетов или неточностей в ежегодных декларациях, существует возможность их скорректировать или дополнить в срок до 31 мая.

«Следующей проблемой, которая отличается практической и научно значимостью стоит обозначить типизацию или классификацию дисциплинарных взысканий» [34, с. 78]. В настоящее время допустимо разделять взыскания на: дисциплинарные взыскания морального плана – это замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, и взыскания исключительного характера (на сегодняшний день таким взысканием является лишь увольнение).

«Некоторые авторы в научных источниках отражают, что важно дополнить список дисциплинарных взысканий и обозначить круг таких взысканий, которые можно отнести к материальным. Авторы рекомендуют разработать в отношении служащих меры, связанные с временным ограничением или лишением преимуществ, обусловленных пребыванием на государственной службе или приобретенных за годы государственной службы» [34, с. 79; 12, с. 694].

Ю. М. Буравлев также считает, что «меры морального осуждения не всегда способны предотвратить дисциплинарный проступок и не

воспринимаются госслужащим, как угроза его положению, нужны более ощутимые меры дестимулирующего характера, ущемляющие виновное лицо в получении материальных благ» [7, с. 121].

С. Чанов и М. Добробаба предлагают рассмотреть возможность введения и применения такой меры, как санкции статусного характера, которые бы выражались в лишении медалей, нагрудных знаков, досрочном прекращении размещения на доске почета [49].

Анализируя выше сказанное представляется логичным и целесообразным дополнение нормативной базы института государственной службы новыми видами дисциплинарных взысканий, имеющих материальное значение как в краткосрочной перспективе, так и в долгосрочной, например, уменьшение размеров материального стимулирования или применения отрицательного (понижающего) коэффициента к формируемому пенсионному довольствию.

Например, в Германии применяют: «денежный штраф; уменьшение оклада; перевод на другую должность того же профессионального направления, но с меньшим должностным окладом; сокращение пенсионного обеспечения; отказ в выплате пенсионного обеспечения» [21].

Рассматривая классификацию дисциплинарных взысканий, стоит уделить внимание классификации по виду применяемого порядка: обычный порядок и особый порядок, применяемый за несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (ст.ст. 59.1 и 59.2 Закона № 79-ФЗ).

«Очевидно и логично, что за проступки разной степени тяжести должны следовать взыскания аналогичной степени, но на данное время отсутствует нормативно закрепленный перечень проступков с

квалификацией их степени тяжести, что предопределяет возможность должностного лица, принимающего решение по дисциплинарному делу, злоупотребить своим правом и вынести необъективное решение.

Для урегулирования такой проблемы предлагается систематизировать дисциплинарные проступки по видам нарушений служебной дисциплины. Такая систематизация позволит грамотно применять дисциплинарные взыскания, сократит чрезмерные полномочия нанимателя и позволит более точно квалифицировать совершенные деяния» [34, с. 80].

Предпосылки классификации видов проступков можно проследить уже в действующем законодательстве, например, в ст. 59.3 Закон № 79-ФЗ.

Данный вопрос неоднократно поднимался и рассматривался учеными-правоведами, например, С. Зубаревым и М. Добробабой. Такое разделение позволит обеспечивать применение руководителями объективного взыскания [13; 14].

Особое внимание необходимо уделить подробной градации проступков, за которые может последовать самая тяжелая мера – увольнение со службы [1].

«Спорным является вопрос, касающийся дискреционных полномочий руководителя при использовании дисциплинарных взысканий к находящемуся в его подчинении государственному служащему. Особенным образом это относится к полномочиям по выбору вида дисциплинарного взыскания, которое можно применить к госслужащему» [34, с. 78].

Рассмотрим пример из служебной практики, который отражает выше обозначенную проблему.

Государственный служащий Н., имея небольшой стаж службы (менее 6 месяцев), был направлен с целью осуществления надзорной деятельности в командировку в другой регион, для чего им были приобретены железнодорожные билеты в электронном виде. Однако, за некоторое время до поездки Н. данные билеты возвратил и получил возврат денежных

средств, а к месту командирования отправился с коллегами на личном автотранспорте.

После завершения командировки Н. предъявил в бухгалтерию ведомства авансовый отчет и электронные билеты, в котором заявил расходы на проезд в поезде (который им не осуществлялся), данные расходы ему были возмещены. В ходе выборочной контрольно-ревизионной проверки ведомства было установлено, что Н. и иные сотрудники по предъявленным в авансовых отчетах билетам проезд не осуществляли (билеты были возвращены), на основании данной информации руководителем госоргана были инициированы служебные проверки, по результатам которых сотрудники были привлечены к дисциплинарной ответственности, в отношении Н. применено замечание.

В своем объяснении Н. сообщал, что не имел корыстного умысла, а по совету более опытных коллег совершил данный поступок в целях большей результативности командировки: была необходимость в быстром перемещении по региону, а также в изъятии для проверки проб и образцов производимого, для чего удобнее использовать автомобиль. Н. сообщил, что всю компенсированную сумму за билеты передал коллеге, который оплачивал топливо, что ничем не подтверждено.

В приказе о применении дисциплинарного взыскания к Н. не были сделаны отсылки на ст. 59.1 Закона № 79-ФЗ, несмотря на то, что признаки именно коррупционного правонарушения в деяниях Н. усматриваются, кроме того к Н. применен слишком мягкий вид взыскания.

Существует противоположная крайность тяжким проступкам – это малозначительный проступок, и признание его таковым может полечь отсутствие какого-либо дисциплинарного последствия для госслужащего.

На основании этого интересна точка зрения С. Е. Чаннова, он полагает, 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» [43, с. 61].

3.2 Проблемы обжалования и отмены дисциплинарного взыскания, наложенного на государственного служащего

Взыскание дисциплинарного характера, которое возложено на сотрудника, можно снять (отменить) ранее срока, то есть менее чем по прошествии одного года со дня его наложение. Причем это может быть сделано по требованию прямого руководителя или представителя органа.

Полное снятие взыскания происходит спустя один год после его вынесения в императивном порядке, но при условии отсутствия за этот год новых взысканий.

Правом госслужащего, которое прямо закреплено в служебном законодательстве, является защита госслужащим своих прав и законных интересов, в частности обжалование действий, «нарушающих его права, через обращение за защитой своих интересов в суд. Данные положения находят отражения как в законодательстве о государственной гражданской службе, так и законодательствах о военной, и правоохранительной службах» [13, с. 19].

Формально, сам дисциплинарный процесс заканчивается либо принятием решения об отсутствии необходимости наложения на госслужащего дисциплинарного взыскания, либо вынесением приказа о применении в отношении него меры дисциплинарного воздействия. И уже после совершения факта привлечения к дисциплинарной ответственности (факультативный этап дисциплинарного процесса) госслужащий может

воспользоваться вышеупомянутым правом на свою защиту как через реализацию его с помощью судебных органов, так и во внесудебном порядке согласно положениям Закона № 79-ФЗ (посредством обращения в комиссию по служебным спорам), но необходимо обратить внимание на то, что иные участники данного процесса не наделены таким правом.

Как показывает практика и анализ судебных решений, госслужащие редко используют свое право на защиту при назначении им дисциплинарного взыскания, этот факт связан в большей мере с отсутствием понятной процедуры защиты, закрепленной законодательно, что создает мнение о ее неэффективности.

Судебная практика обжалования иных мер дисциплинарного взыскания, кроме увольнения с утратой доверия, крайне редка, и можно говорить о том, что она носит единичный характер, это связано с большой вероятностью наступления негативных последствий для положения госслужащего на существующей должности, что делает его пребывание в аппарате госоргана, скорее всего, невозможным [10].

Так, например, сотрудник подразделения службы судебных приставов А.М. города И. обратился в суд с иском о признании приказа о вынесении ему дисциплинарного взыскания в виде предупреждение о неполном должностном соответствии. В ходе декларационной компании при проверке его справок за 2018 отчетный год и сравнении их со справками за 2017 и 2016 отчетные года было установлено, что им в 2017 и 2016 годах не декларировался расчетный счет в банке, представленный в справке за 2018 год. Как пояснил А.М., о существовании данного расчетного счета ему не было известно, так как счет был открыт ему родителями в раннем детстве, при запросе справочных данных для справок 2017 и 2016 года банк данные счета не отражал, и движения денежных средств по данному счету отсутствовали более 5 лет (предельный срок предоставления сведений от банка). Представитель нанимателя счел такие доводы, содержащиеся в

объяснении А.М., малозначительными и применил в отношении А.М. суровое взыскание.

Суд исследовал материалы дела, законодательство и локальные акты госоргана и пришел к выводу, что при проведении проверки комиссия госоргана подошла к разбирательству формально. Законодатель не создает нормы лишь для формирования карательного процесса, для правильной оценки действий госслужащего А.М. необходимо было учитывать причины и условия совершенного проступка, а также его вину. Суд обратил внимание на то, что А.М. применил меры для исключения такого события: он запрашивал справку из банка, – и денежные средства на данный расчетный не поступали уже более пяти лет. В связи с чем, судом было принято решение об удовлетворении иска А.М.

Несоблюдение требований действующего законодательства при осуществлении процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности госслужащих можно рассмотреть на следующем примере. Барнаульским Центральным районным судом рассматривался трудовой спор между госслужащим А. и его работодателем. Данный иск А. подал по причине своего несогласия с дисциплинарным взысканием.

Во время проведения в отношении А. служебной проверки, ему не была предоставлена возможность на личную защиту (его не уведомили о проведении проверки и не запросили его объяснения по исследуемому факту).

Суд установил, что в действиях сотрудника отсутствовали квалифицирующие вину признаки, что говорит о незаконности вынесения приказа о применении к нему дисциплинарного взыскания. Исследовав все материалы суд вынес решение о незаконности наложенного взыскания и необходимости его отменить [31].

Встречаются случаи проведения проверок без уведомления госслужащего. Подобное дело рассматривалось в городе Новосибирске.

Гражданин С.К. был привлечен решением представителя нанимателя к дисциплинарной ответственности, о чем он узнал косвенным образом от третьих лиц: приказ о проведении служебной проверки и о применении взыскания ему не направлялись, объяснение его действиям не запрашивалось. Также С.К. посчитал, что меры, примененные к нему, слишком суровые и не соотносятся с тяжестью его проступка.

Суд счел доводы С.К. обоснованными и полностью удовлетворил его исковое заявление.

Иная ситуация сложилась у гражданина Д., который обратился в суд с иском к исполнительному органу государственной власти субъекта, в котором изложил свою позицию на применение к нему мер дисциплинарного воздействия. Д. полностью отвергал вменяемый ему проступок, аргументируя тем, что при переводе на текущую должность ему не был предоставлен новый должностной регламент, и он продолжал исполнять свои обязанности в рамках должностного регламента по предыдущей должности, и вменяемый проступок не входил в его обязанности в рамках данного регламента. Суд счел такие доводы убедительными, а попытки работодателя оправдать свои действия не применимыми [23].

В государственных органах сложилась практика, при которой рассмотрением обращений граждан занимается не начальник (руководитель) или его заместители, а отдельные специалисты, для которых такая деятельность является основной в данном ведомстве.

Подобная ситуация произошла с госслужащим Ю.К., его привлекли к ответственности за некачественно подготовленный ответ на обращение гражданина М. При проведении служебного расследования никто из членов комиссии не учел тот факт, что в должностном регламенте Ю.К. отсутствует обязанность по рассмотрению обращений граждан (которой и быть не могло), суд заключил, что при таких обстоятельствах отсутствует само событие дисциплинарного проступка Ю.К. Кроме того, приказ об

объявлении дисциплинарного взыскания содержал сведения о другом деянии, не имевшем отношения к Ю.К. Опираясь на эти и другие данные, районный суд г. Омска удовлетворил требования Ю.К. [30].

Еще одной актуальной проблемой привлечения госслужащих к дисциплинарной ответственности является несоблюдение принципа отсутствия двойного наказания за одно и то же деяние. Рассмотрим решение Центрального районного суда города Барнаула от 5 июля 2018 года.

При смене руководства или специалистов, которые занимаются мониторингом дисциплины в государственном органе, возможно случаи привлечения сотрудников к дисциплинарной ответственности повторно. Такие ситуации могут происходить из-за правовой неграмотности специалистов, недостаточного изучения личности госслужащего и его личного дела. Так, в Алтайском крае К., являясь сотрудником противопожарной службы, обратился в районный суд за защитой своих прав. Он сообщил, что некоторое время назад он понес ответственность за неправомерное деяние, однако спустя время, в отношении него по данному событию провели еще несколько служебных проверок и объявили взыскание. Как рассматривалось ранее, недопустимо привлечение одного и того же сотрудника несколько раз за одно и то же деяние.

Суд обратил внимание работодателя на данный факт и удовлетворил требования К. [28].

Подытожив вышесказанное можно сделать вывод о необходимости предусмотреть возможность обжалования не только дисциплинарного взыскания, и не только госслужащим, но и оспорить иные решения представителя нанимателя госслужащим, или другим участником дисциплинарного производства. В силу этого, предлагается перефразировать ч. 7 ст. 58 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» таким образом: «7. Участники дисциплинарного производства вправе обжаловать дисциплинарное взыскание и иные решения

дисциплинарного производства в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд».

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации № 44-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации по причине жалобы гражданки Е. А. Попковой» представлено, что п. 1 ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации прописывает возможность оценки распространенных в отношении сотрудника сведений о совершенном им проступке не как соответствующее реальности при отмене судом приказа нанимателя о применении к работнику взыскания в связи с недоказуемостью факта дисциплинарного проступка, позволяет возложить на работодателя обязанность оспорить эти сведения [26].

Итак, нельзя признавать достаточными для обжалования распространенных сведений лишь одно удаление приказа с предыдущих мест его размещения без указания причин, которые побудили к этому работодателя, в том числе факт признания такого приказа судом незаконным.

Если руководитель уклоняется от действий относительно оспаривания размещенных в таком приказе данных или оспаривает его так, что нельзя потом в полной степени восстановить доброе имя работника, суд по требованию сотрудника накладывает на нанимателя обязанность распространить таким же способом, что и распространены сведения о привлечении сотрудника к дисциплинарной ответственности, информацию об отмене суда решения, чтобы стало понятным, что данные о совершении сотрудником правонарушения недействительны.

«Аналогично и в случае, когда на основании фактических данных дела суд заключает, что работодатель незаконно распространял информацию о том, что его сотрудник привлечен к дисциплинарному взысканию, поэтому не исключено возникновение гражданско-правовой ответственности

распространителя перед сотрудником» [36, с. 398], что может лечь в основу возмещения убытков и (или) компенсации морального ущерба.

Проведенные исследования действующей практики и анализ судебных решений о привлечении госслужащих к дисциплинарной ответственности доказали острую необходимость модернизации законодательства данного института.

Анализируя решения Верховного Суда РФ, можно выделить следующее:

- персональные служебные споры, касающиеся прохождения службы в госорганах, являющиеся административными делами, которые «сопряжены с имущественными требованиями, должны быть рассмотрены судами по правилам ГПК РФ. Так могут быть оспорены приказы субъектов дисциплинарной власти, приводящие к появлению, изменению, или окончанию гражданских прав и обязанностей служащих, например, относительно выплат средств, возврата утраченного заработка, возмещения морального ущерба, судебных затрат» [21, с. 52];
- при оспаривании правомерности решений, действий, актов госорганов, «должностных лиц, по делам, основанием которых служит публичный интерес, служебный спор о действительности дисциплинарного взыскания должен изучаться на основании положений КАС РФ» [21, с. 54].

Грамотное отнесение дела к виду производства, в котором рассматривается защита прав и свобод человека, «соотносится с направлением правовых отношений, из чего следует требование работника, обратившегося за судебной помощью, а не от выбранной им формы обращения в суд» [15, с. 7].

«Определение подсудности дела, содержащего несовместимые требования, осуществляется судом самостоятельно.

Введение данной статьи обезопасило истца от волокиты при подаче с комплексными требованиями» [6, с. 214].

«Для правильного выбора вида судопроизводства, гражданского или административного, также важно исследовать природу служебных коллизий, касающихся правомерности наложения дисциплинарных взысканий на служащих.

Итак, стоит отметить, что не любой служебный спор передается в административный суд. Служебные споры, относящиеся к рассмотрению оценки правомерности решений должностных лиц или органов, отнесенных к субъектам дисциплинарной власти, при исполнении ими своих дисциплинарных полномочий, характеризуются публично-правовым и управленческим направлением, так как эти отношения основаны на трудовых взаимодействиях (подчиненности госслужащего представителю нанимателя), одной стороной из которых выступает субъект публичного права (государство в лице представителя нанимателя)» [21, с. 55].

«Участники данных правовых отношений являются обладателями прав и обязанностей разной величины: госслужащий в дисциплинарном деле выступает более слабой стороной (зависимой), и выполнение требований руководителя – это его обязанность. При этом руководитель наделен властью и вправе разрешать административное дело, налагать взыскание или исследовать служебный спор согласно подчиненности, является властной стороной, которая наделена соответствующими полномочиями создавать ненормативные правовые акты, обязательные для исполнения» [21, с. 50].

«Отношения госслужащего с его руководителем «носят административно-правовой характер и облечены в процессуальную форму производства по дисциплинарным делам госслужащих или производства по административно-правовым жалобам и спорам, то есть являются видами административного дела» [21, с. 51].

«При продолжении служебного спора в зале суда отношения между работодателем и сотрудником будут носить публичный характер, административный, что исключает формирование гражданско-правовых отношений, невзирая на встречающееся правило в практике, гласящее, что преобладает гражданско-процессуальная форма рассмотрения служебных споров» [20, с. 57].

«Размышляя так, можно ошибочно полагать, что административный управленческий процесс перевоплотился в гражданский процесс по одинаковому основанию с аналогичным составом сторон. Более сложным являются служебные споры, в них оценивается законность реализации госслужащим полномочий, принятых решений» [21, с. 55].

Подытожив вышеизложенное можно сделать выводы о том, что в данной главе были рассмотрены некоторые проблемы института дисциплинарной ответственности, которые негативно сказываются на его репутации.

В ходе исследования определилось, что большинство проблем в данной сфере происходят по нескольким причинам, к которым можно отнести отсутствие градации (классификации) дисциплинарных проступков по степени тяжести и соответствия им дисциплинарных взысканий. Пользуясь такой правовой неурегулированностью, работодатели используют свои административно-властные полномочия для вынесения слишком суровых взысканий, или напротив, отнесения деяний к малозначительным, хотя они таковыми не являлись.

Также служебные комиссии формально подходят к проведению дисциплинарного расследования: не проводят детального рассмотрения обстоятельств, документов, должностных регламентов, не дают оценку условиям и причинам совершения проступка, и самому событию такого проступка.

Государственные служащие при обжаловании дисциплинарных взысканий сталкиваются с одной большой проблемой: незнанием своих прав и инструментов для их защиты.

Из сложившейся служебной и судебной практики видно, что при обращении государственных служащих за отменой дисциплинарного взыскания или изменения его вида в комиссию государственного органа или к работодателю, то, к сожалению, такие обращения (обжалования) не разрешаются в пользу государственного служащего. Данный факт свидетельствует о недостаточно сформированном институте доверительных отношений работодателя и госслужащего, отсутствии возможности или желания рассматривать дисциплинарное дело всесторонне и грамотно.

Судебная практика показывает противоположную картину, в случаях, когда государственный служащий считает взыскание незаконным или слишком строгим, его мнение подтверждается судом.

Привлеченный к ответственности госслужащий не стремится обжаловать неправомерное взыскание из-за того, что опасается за дальнейшие взаимоотношения в коллективе и с работодателем, однако, при применении взыскания в виде увольнения, государственные служащие используют судебную защиту, как главную возможность на реабилитацию.

Заключение

Государственный аппарат велик, он насчитывает более одного миллиона гражданских служащих, которые должны обеспечивать выполнение государственных задач для ежедневного обеспечения его функционирования.

Институт дисциплинарной ответственности госслужащих сформировался из-за потребности государства в контроле госслужащих за выполнением ими своих должностных обязанностей, чтобы те их проступки, которые не подлежат ответственности по положениям Уголовного кодекса РФ или Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, но несут ущерб репутации государства или органа власти, гражданам или организациям, пресекались и ответственность за эти проступки была понесена, но основной целью дисциплинарной ответственности все же является профилактика деструктивного служебного поведения государственных служащих.

В ходе проведенного исследования были сделаны следующие выводы.

Дисциплинарный проступок государственного служащего – это явление, которое не имеет единого конкретного определения, и данный факт в некоторых случаях осложняет или делает невозможным сам факт привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности, либо наоборот, открывает возможность вышестоящим должностным лицам манипулировать возможностью привлечения «неудобного» сотрудника в своих интересах, а также к злоупотреблению своим должностным положением.

Рассматривая условия, способствующие совершению дисциплинарных проступков государственных служащих, были выделены некоторые из них:

- нездоровый морально-психологический климат в аппарате государственного органа;

- нерациональное распределение нагрузки среди государственных служащих, замещающих отдельные должности;
- неспособность руководства создать достаточные условия (экономические и организационные) для достойного несения службы;
- низкая правовая грамотность в сфере деятельности государственного служащего.

Стадии дисциплинарного производства не описаны в нормативно-правовых актах и не имеют четких границ, они лишь описаны в локальных актах некоторых государственных органов и ведомств. Вместе с тем, в большинстве государственных органов дисциплинарное производство не регламентировано и осуществляется должностными лицами по наитию, неписанным правилам, обычаям, что не может не осложнять правильное и всестороннее рассмотрение материалов производства, а также формирование правильной оценки действий государственного служащего, лежащих в основании данного производства.

Процедура обжалования дисциплинарного взыскания может варьироваться в зависимости от места несения службы, а также от национальных законодательных и нормативных актов. Однако, в общих чертах существуют некоторые шаги, которые можно предпринять при обжаловании взыскания.

Также были рассмотрены актуальные проблемы, связанные с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности при подаче справок в рамках ежегодной декларационной компании. Так, было обращено внимание на то, что нередко государственные служащие совершают данные проступки по причине технической или правовой неграмотности или невнимательности, при этом работодатель не всегда дает должную оценку данному обстоятельству, применяя суровые взыскания.

Рассмотрены проблемы обжалования госслужащими примененного

дисциплинарного взыскания: данный процесс не имеет формальной закреплённости, что осложняет и может затягивать процесс защиты их прав, одновременно позволяет работодателю злоупотреблять своими правами при разрешении вопроса обжалования.

Рассмотренная в ходе исследования правоприменительная практика доказывает, что существует хорошо сформированная потребность в:

- конкретизации видов дисциплинарных проступков;
- закреплении самой процедуры дисциплинарного производства для всех видов органов государственной гражданской службы с описанием ее этапов, формированием образцов и форм документов;
- упорядочении, структуризации и формализации процедуры обжалования наложенного дисциплинарного взыскания не только самим госслужащим, к которому такая мера была применена, но и лицами, чьи интересы были затронуты в рамках этого процесса.

Данные потребности способен будет разрешить Дисциплинарный кодекс государственной гражданской службы Российской Федерации, разработка и принятие которого внесет упорядочение в институт дисциплинарной ответственности госслужащих России.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Агафонова Н. А. Дисциплинарные взыскания в контексте ответственности государственных гражданских служащих // Вестник ПАГС. 2011. № 5. С. 89–93.
2. Аляксина Е.В. Понятие и признаки дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Вестник магистратуры. 2018. №12-3 (87). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-priznaki-distsiplinarnoy-otvetstvennosti-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih> (дата обращения: 07.09.2023).
3. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 05.03.2014 по делу № 33-3767/2014 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/NPnAP0fmuzr9/?ysclid=lt7ddorwui889942338> (дата обращения 23.01.2024).
4. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 05.10.2018 по делу № 33-16029/2018. // Консультант плюс: справочно-правовая система.
5. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 05.10.2016 № 56-АПГ16-23 [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-05102016-n-56-apg16-23/?ysclid=lt7cvc5r6l799248382> (дата обращения 23.01.2024).
6. Безногова Е.О. К вопросу о нормативной основе дисциплинарных проступков публичных служащих в Российской Федерации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. №5-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-normativnoy-osnove-distsiplinarnyh-prostupkov-publichnyh-sluzhaschih-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 12.09.2023).

7. Буравлев Ю. М. Дисциплинарная ответственность государственных служащих (теоретическое и правовое исследование): монография. М. : Юр. Норма: ИНФРА-М, 2019. С. 121.

8. Волкова А.С. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: основные проблемы и пути их решения / Ученые записки Кременчугского национального университета имени Михаила Остроградского. Серия: Правовые науки. - 2019. - Вып. 5. - С. 22-30.

9. Гарбузов В.Ю. Дисциплинарные взыскания в системе российского государственного управления / Правовые науки и глобализация. - 2019. - Т. 2. - № 3. - С. 63-71.

10. Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в РФ: учебный курс. М.: ДИС, 2022. С. 23.

11. Добробаба М. Б. Дисциплинарная ответственность в служебно-деликтном праве: понятие и правовая природа // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 6. С. 694

12. Добробаба М. Б. Принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих: конституционные основы и проблемы реализации в нормах служебного права // Ленинградский юридический журнал. 2015. №2 (40). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsipy-distiplinarnoy-otvetstvennosti-gosudarstvennyh-sluzhaschih-konstitutsionnye-osnovy-i-problemy-realizatsii-v-normah> (дата обращения: 07.09.2023).

13. Добробаба М. Б. Формализация оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 19

14. Зубарев С. М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. 2015. № 16. С. 38.

15. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 26.11.2018 № 81-КГ17-27; кассационное определение Судебной коллегии

по административным делам Верховного Суда РФ от 19.02.2020 № 46-КА19-16; Кассационное определение Кассационного военного суда от 08.12.2020 № 88а-2516/2020 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

16. Каркович А.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих / А. А. Маркович // Молодой ученый. – 2021. – № 43(385). – С. 125-128.

17. Косотурова, О. А. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих как вид юридической ответственности / О. А. Косотурова // Аллея науки. – 2018. – Т. 2, № 5(21). – С. 357-360.

18. Крылова Д.А. Дисциплинарная ответственность в государственной и муниципальной службе Российской Федерации / Право и экономика. - 2021. - № 3. - С. 105-111.

19. Курдюк П. М., Очаковский В. А. К вопросу о совершенствовании дисциплинарных процедур на государственной службе / П. М. Курдюк, В. А. Очаковский // Право и государство: проблемы методологии, теории и истории. Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар: ФГКОУ ВО «Краснодарский университет МВД, 2017. С. 30–34.

20. Лещина Э. Л. Конкуренция процессуальных форм рассмотрения судами служебных дисциплинарных споров // Актуальные проблемы российского права. 2022. №1 (134). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konkurenciya-protsessualnyh-form-rassmotreniya-sudami-sluzhebnyh-distsiplinarnyh-sporov> (дата обращения: 01.02.2024).

21. Маклаков В. В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие / 8-е изд., исправл. и доп. М. : Инфотропик Медиа. 2012. С. 201.

22. Обзор судебной практики по вопросам поощрения и

дисциплинарных взысканий на государственной гражданской службе 22 февраля 2017 // [электронный ресурс] <https://sudrf.cntd.ru/document/420398269?ysclid=lo30nn11qmq909013948§ion=text> (дата обращения: 01.12.2023).

23. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими / Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2016 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2016. — № 10.

24. Пономаренко Б.К. Теоретический анализ понятия и состава дисциплинарного проступка в трудовом праве / Вестник научных конференций. 2016. № 3-3 (7). с. 91-93.

25. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2014 № 28-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и части третьей статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В. В. Курочкина, А. Б. Михайлова и А. С. Русинова» [Электронный ресурс] URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-11112014-n/?ysclid=lt7efy4rx6708053876> (дата обращения 24.01.2024).

26. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.07.2023 № 44-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Е.А. Попковой» // Консультант плюс: справочно-правовая система.

27. Решение Дзержинского районного суда г. Новосибирска № 2-3439/2017 2-3439/2017~М-2723/2017 М-2723/2017 от 25 августа 2017 г. по делу № 2-3439/2017 [Электронный ресурс].

URL:<https://sudact.ru/regular/doc/8mwhuysM6ImQ/?ysclid=lt7cywc17p11026715>
6.

28. Решение Каменского городского суда (Алтайский край) от 26 апреля 2019 г. по делу 2–356/2018[Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/4ibGRvFPiY1h/?ysclid=lt7ed9m54w485859738> (дата обращения 24.01.2024)

29. Решение Ленинского районного суда г. Новосибирска (Новосибирская область) от 5 сентября 2022 г. по делу № 2–1929/2022 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

30. Решение Октябрьского районного суда г. Омска (Омская область) от 26 ноября 2021 г. по делу № 2- 2167/2018 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

31. Решение Центрального районного суда г. Барнаула (Алтайский край) от 1 июня 2022 г. по делу № 2–2807/2022. // Консультант плюс: справочно-правовая система.

32. Решение Центрального районного суда г. Барнаула от 5 июня 2018 г. по делу № 2–3040/2018 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/EPQcuFqEeKxJ/?ysclid=lt7e9g92gp156657746> (дата обращения 24.01.2024).

33. Саламатова М.И. Дисциплинарные взыскания в системе государственной службы Российской Федерации / Современное право. - 2021. - № 1. - С. 133-139.

34. Смирнов А.К. Проблемы применения дисциплинарных взысканий на государственной гражданской службе // Н.Экс.Т. 2021. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-primeneniya-distiplinarnyh-vzyskaniy-na-gosudarstvennoy-grazhdanskoj-sluzhbe> (дата обращения: 01.02.2024).

35. Соснин Д.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих в контексте государственной службы Российской Федерации /

Вопросы государственного и муниципального управления. - 2021. - № 2. - С. 19-28.

36. Сургучева Е.С. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации / Е.С. Сургучева // Стратегические направления противодействия преступности на национальном и транснациональном уровнях: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции, Ханты-Мансийск, 27 октября 2023 года. – Ханты-Мансийск: Югорский государственный университет, 2023. – С. 392-400. – EDN RTENSR.

37. Терещук Сергей Сергеевич К вопросу о разграничении дисциплинарного проступка и дисциплинарного коррупционного правонарушения // Вестник СГЮА. 2023. №1 (150). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-razgranichenii-distsiplinarnogo-prostupka-i-distsiplinarnogo-korrupsionnogo-pravonarusheniya> (дата обращения: 12.09.2023).

38. Толкачева Е.В. Дисциплинарные взыскания в России: исторический аспект и современное состояние / Вестник Международной академии наук. - 2018. - Т. 12. - Вып. 3. - с. 171-179.

39. Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 (ред. от 26.06.2023) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (вместе с «Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному

поведению») // Консультант плюс: справочно-правовая система.

40. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (последняя редакция) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

41. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

42. Филюшина А. А., Олейникова А. Я. Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 30. С. 1030–1035.

43. Чаннов С. Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. с. 61.

44. Шендоровский Д.Н. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации // Научный журнал «Эпомен», № 24, 2019. с. 327-331.

45. Channov, S., Dobrobaba, M. (2022). Optimization Of Disciplinary Penalties In The Civil Service In The Russian Federation. In I. Savchenko (Ed.), Freedom and Responsibility in Pivotal Times, vol 125. European Proceedings of Social and Behavioural Sciences (pp. 12-20). European Publisher. URL: <https://doi.org/10.15405/epsbs.2022.03.2> (дата обращения: 01.11.2023).

46. Flavier H., Chikireva I., Ivanova K. Disciplinary responsibility's application to the local Government employees violating the anti-corruption legislation in the russian federation, europe and the united states of america. brics Law Journal. 2017;4(4):116-144. URL: <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2017-4-4-3-11> (дата обращения: 07.11.2023).

47. Nguyen Giac Tri Study on factors impacting work motivation of managers of small and medium enterprises in The Mekong Delta , Lex Humana (ISSN 2175-0947): Vol. 14 No. 2 (2022): AGO.-DEZ. URL: <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/2307> (дата обращения: 01.11.2023).

48. Nevirko D.D. On the issue of disciplinary liability of civil servants for corruption offenses in the context of the effectiveness of state management // Scientific Development Trends And Education. Vol. 1 No. 2 (2019) URL: https://www.researchgate.net/publication/338795963_On_the_issue_of_disciplinary_liability_of_civil_servants_for_corruption_offenses_in_the_context_of_the_effectiveness_of_state_management (дата обращения: 01.02.2024).

49. Sergey Channov, Marina Dobrobaba Reasons and Conditions for Disciplinary Offenses in the Civil Service System // Proceedings of the XIV European-Asian Law Congress «The Value of Law» (EAC-LAW 2020) URL: https://www.researchgate.net/publication/347878593_Reasons_and_Conditions_for_Disciplinary_Offenses_in_the_Civil_Service_System (дата обращения: 01.11.2023).