

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет) Юридический
институт
Кафедра «Теория государства и права, конституционное
и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**
ЮУрГУ – 40.04.01.2017.358 Юм

Руководитель магистерской
диссертации
к.и.н., доцент кафедры
_____ Г.А. Васильева
_____ 2017 г.

Автор магистерской
диссертации магистрант
группы Юм-358
_____ Е.А.
Адаменко
_____ 2017 г.

Нормоконтролер
_____ В.П. Худякова
_____ 2017 г.

Челябинск 2017

АННОТАЦИЯ

Адаменко Е.А. Магистерская диссертация
«Дисциплинарная ответственность
государственных гражданских служащих»:
ЮУрГУ, Юм-358, с., список использованных
источников и литературы – 57 наим.

Объектом исследования выступают общественные отношения, в сфере дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Целью настоящей работы является исследование проблем регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Достижение данной цели исследования непосредственно связано с решением следующих задач:

- 1) провести анализ основных теоретических подходов к определению и сущности дисциплинарной ответственности;
- 2) оценить влияние дисциплинарной ответственности на эффективность государственной службы;
- 3) рассмотреть порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих;
- 4) выявить пробелы в законодательстве и проблемы правоприменительной практики, разработать рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, государственные гражданские служащие, основания ответственности.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6	
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ		
1.1 Понятие и сущность дисциплинарной ответственности гражданских служащих	10	
1.2 Правовое регулирование дисциплинарной ответственности гражданских служащих	20	
ГЛАВА 2. ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ		
2.1 Дисциплинарный проступок	31	
2.2 Дисциплинарное производство	39	
ГЛАВА 3. ПРИМЕНЕНИЕ МЕР ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ К ГРАЖДАНСКИМ СЛУЖАЩИМ		55
3.1 Особенности применения мер дисциплинарной ответственности к гражданским служащим	55	
3.2 Проблемы применения мер дисциплинарной ответственности к гражданским служащим.....	61	
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	74	
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ ..	78	

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях становления в России гражданского общества и правового государства, осуществления полномасштабных экономических и административных реформ, неотъемлемой частью которых является реформирование института государственной службы, исследования проблем юридической ответственности в целом и проблем дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в частности являются, несомненно, актуальными и приобретают огромное практическое и теоретическое значение. Реформирование государственной службы невозможно без поиска новых и совершенствования уже известных средств управления поведением государственных служащих. Одним из важнейших правовых средств, использование которых направлено на повышение уровня служебной дисциплины, является дисциплинарная ответственность. Государство ставит перед собой задачу создания реально действующего механизма для сокращения количества дисциплинарных проступков государственных служащих. Потребность разработки комплексных мер по совершенствованию служебной дисциплины обусловила актуальность теоретического исследования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих посредством изучения сущности данного правового института и практики его применения.

Об актуальности и высокой общественной значимости государственной службы говорит тот факт, что в течение ряда лет этот институт административного права является предметом монографических исследований и многочисленных публикаций в периодических изданиях. Вопросы дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих рассматривались совместно с проблемами государственного управления такими учеными как А.П. Алехин, И.Н. Барциц, К.С. Бельский, В.Г. Вишняков,

Б.П. Елисеев, А.А. Кармолицкий, Д.А. Керимов, Ю.М. Козлов, Л.М. Колодкин, Е.Г. Крылова, В.А. Прокошин, В.Е. Чиркин, И.Д. Хутинаев, Б.С. Эбзеев, В.Ф. Яковлев. Отдельные вопросы дисциплинарной ответственности содержатся в работах ученых в области трудового права: В.Н. Толкуновой, Л.А. Сыроватской, В.Н. Скобелкина, Ю.П. Орловского.

Среди современных исследований проблем ответственности государственных гражданских служащих, можно выделить монографию Ю.М. Буравлева «Виды юридической ответственности в системе государственной службы». В кандидатских диссертациях Е.Г. Бабелюк, Ю.Б. Носовой, Е.В. Сандальниковой, А.В. Сергеева, А.В. Чуева, проблемы юридической ответственности гражданских служащих рассматриваются с позиций правового статуса гражданских служащих, механизма административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего. Вопросы, касающиеся служебной дисциплины, сущности дисциплинарной ответственности гражданских служащих, ее функций и целей, дискреционные полномочия при применении дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим в них практически не нашли отражения.

В последние годы наблюдается повышение интереса к проблемам дисциплинарной ответственности, что проявляется в написании большого количества статей, в выступлениях на научных конференциях как молодых, так и авторитетных ученых-административистов по отдельным вопросам правового содержания и правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, например Д.Н. Бахраха, С.А. Бурцева, М.В. Добробаба, В.А. Очаковского, Е.С. Писаренко, Н.Д. Потаповой, Р.А. Степанова, С.Е. Чаннова, А.М. Швенко.

Вместе с тем, несмотря на повышенный интерес к институту государственной службы в целом, вопросы юридической ответственности государственных служащих не получили в современной правовой науке

достаточного осмысления, они представлены в основном отдельными практическими рекомендациями по ее совершенствованию и нуждаются в дальнейшей теоретической проработке.

Сложность правового регулирования института дисциплинарной ответственности обусловлена прежде всего его междисциплинарным характером. Результатом непоследовательности правового регулирования выступает недостаточная действенность института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих и уменьшение его значимости как средства поддержания служебной дисциплины в системе органов государственного управления. Необходимость внесения изменений в действующие законы, а также принятия новых, более эффективных законов для дальнейшего развития института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих диктуется потребностью повышения авторитета государства и его служащих.

В качестве объекта исследования выступают общественные отношения в сфере дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие дисциплинарную ответственность гражданских служащих, правоприменительная практика и научные труды ученых-административистов в области дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Цель настоящей работы заключается в комплексном исследовании вопросов дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, ее сущности и проблем ее применения.

Задачи исследования:

- провести анализ основных теоретических подходов к определению понятия и сущности дисциплинарной ответственности;

- оценить влияние дисциплинарной ответственности на эффективность государственной службы;
- проанализировать основания и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих;
- выявить существующие пробелы в законодательстве и проблемы правоприменительной практики, разработать, рекомендации по их устранению.

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, решения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составил ряд общенаучных, общих, специальных и частных методов познания правовых и социальных явлений. Широко использованы такие методы, как диалектический, системный, формально-юридический, исторический, сравнительно-правовой.

Теоретическую основу исследования составили выводы и положения, содержащиеся в научных трудах ученых-специалистов в области теории государства и права, а также отраслевых юридических наук: С.С. Алексеева, Б.С. Антимонова, В.Д. Ардашкина, В.К. Бабаева, Б.Т. Базылева, Д.Н. Бахраха, И.Л. Вельского, ЯМ. Брайнина, С.Н. Братуся, Н.В. Витрука, А.А. Гришковца, Е.В. И.Г. Дудко, А.И. Елистратова, Б.Л. Железнова, М.С.Н. Кожевникова, В.А. Козбаненко, С.А. Комарова, О.А. Красавчикова, В.Н. Кудрявцева, П.Е. Недбайло, А.Ф. Ноздрачева, В.В. Овсиенко, А.И. Петелина, Г.И. Петрова, А.В. Погодина, Т.Н. Радько, Р.Л. Хачатурова, Е.А. Цишковского, А.С. Шабурова, и других ученых.

Теоретическая значимость работы заключается в определении существенных признаков дисциплинарной ответственности, ее места среди

других видов юридической ответственности государственных гражданских служащих.

Практическая значимость работы обусловлена возможностью применения отдельных ее результатов в практической деятельности государственных органов и использовании в учебном процессе.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения и списка использованных источников.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Понятие и сущность дисциплинарной ответственности гражданских служащих

В научной литературе под юридической ответственностью понимается возлагаемая в установленных законом процессуальных формах обязанность лица или организации претерпевать определенные лишения личного, имущественного и организационного характера за совершенное правонарушение.

В обыденной жизни термин «ответственность» означает необходимость, обязанность отдавать кому-либо отчет о своих действиях, поступках, быть ответственным за них¹. Согласно словарю В. И. Даля ответственность есть «обязанность отвечать за что-то, повинность ручательства за что-то, долг дать в чем-то отчет»².

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М., 1981. – С. 218.

² Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., 1935. – Т. 2. – С. 742.

Профессор Р. О. Халфина полагала, что в праве и правовой науке термин «ответственность» давно приобрел вполне определенное, самостоятельное содержание, которое отличается от его филологического значения¹.

По мнению Б.Т. Базылева «юридическая ответственность порождается правонарушением, поэтому факт совершения правонарушения есть начало объективного бытия юридической ответственности независимо от того, осознает совершивший противоправное поведение как правонарушение или нет, обнаружено оно или нет компетентными органами»².

Юридическая ответственность также выражается в государственновластном установлении для правонарушителя новой, дополнительной обязанности, связанной с необходимостью претерпевания отрицательных последствий, которые зафиксированы в санкции правовой нормы.

Данная принудительность применяемых мер определяет характер воздействия на правонарушителя. Применение самих мер юридической ответственности не зависит от воли и желания правонарушителя, так как их реализация в любом случае будет обеспечена государственнопринудительным аппаратом.

Вопрос о сущности и характере мер государственного принуждения, применяемых в рамках реализации юридической ответственности, в теории права также не имеет однозначного решения. Во многом это обусловлено различной целевой направленностью мер юридической ответственности разных видов. В теории права различные виды юридической ответственности, в зависимости от основной цели их применения, классифицируют две группы: штрафные (карательные), к которым относят уголовную, административную,

¹ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. – М., 1974. – С. 23.

² Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). – Красноярск, 1985 – С. 75

дисциплинарную ответственность, и праввосстановительные виды, среди которых выделяют гражданско-правовую и материальную ответственность.

Меры государственного принуждения, применяемые в качестве штрафных видов юридической ответственности, в первую очередь направлены на наказание лица, совершившего правонарушение. Они преследуют цели специальной и общей превенции, то есть предотвращение совершения правонарушений в будущем, как самим правонарушителем, так и другими лицами. Такие меры государственного принуждения, закрепляются в правовых нормах в качестве уголовных и административных наказаний, а также дисциплинарных взысканий. Они направлены на личную и имущественную сферы и могут выражаться в возложении на правонарушителя дополнительных обязанностей, в ограничении или лишении определенных прав, и свобод.

Праввосстановительные виды юридической ответственности (гражданско-правовая и материальная) направлены в первую очередь на компенсацию причиненных правонарушением убытков, восстановление нарушенных прав, прекращение противоправных состояний. Карательные и превентивные функции праввосстановительной ответственности также, безусловно, присутствуют, но они являются второстепенными и не отражают ее сущности.

Помимо применения государственно-принудительных мер, юридическая ответственность характеризуется публичным осуждением правонарушителя и его деяния. Такое осуждение не связано с ограничением или лишением прав, возложением дополнительных обязанностей либо принудительным исполнением уже существующей обязанности, что характерно для мер государственного принуждения, однако оно также влечет определенные неблагоприятные последствия для правонарушителя. Официальное признание факта совершения правонарушения в публичной обстановке, в первую очередь сказывается на аморальной сфере правонарушителя, может серьезно повлиять на

его личную и деловую репутацию, сказаться на его положении в трудовой деятельности.

По мнению В.Ф. Воловича «юридическая ответственность есть такой вариант правового регулирования, в рамках которого осуществляется государственное осуждение правонарушителя, выражающееся в применении к нему мер принуждения морального, материального, организационного и личного характера»¹.

Можно сделать вывод о том, что юридическая ответственность может выступать как государственное одобрение и применение мер поощрения, а также и государственным осуждением, и наказанием. Вместе с тем, ей присущи следующие признаки: нормативность, формальная определенность; устанавливается, санкционируется и обеспечивается государством; выражается в применении мер государственного воздействия.

Юридической ответственности государственных служащих по своей сути не отличается от иных субъектов, ей свойственны все цели, функции и принципы юридической ответственности. Однако, пребывание на государственной службе само по себе несет основную цель юридической ответственности государственных служащих - формирование правомерного поведения и уважения к закону.

Отличительным признаком юридической ответственности государственных гражданских служащих является: наличие специфических оснований наступления ответственности, система применения юридической ответственности. Это подтверждается совокупностью факторов. Во-первых, нормы права юридической ответственности содержатся в различных отраслях

¹ Правовые проблемы укрепления российской государственности [Электронный ресурс] : [сборник статей] / под ред. В. Ф. Воловича. Томск, 2005. Ч. 25. Электрон. версия печат. публ. Режим доступа: <http://vital.lib.tsu.ru/vital/access/manager/Repository/vtls:000211908> (дата обращения 01.12.2017).

права, например, таких как: уголовном, административном, трудовом, гражданском, так в иных отраслях.

Во-вторых, указанный институт характеризуется единым предметом правового регулирования. Отношения, которые входят в предмет правового регулирования, складываются между государством и государственным гражданским служащим и обладают высокой степенью единообразия. Имеется возможность привлечения государственного гражданского служащего к различным видам юридической ответственности.

Государственные гражданские служащие являются специальным субъектом уголовного законодательства, которые так же являются должностными лицами в строго указанных УК Российской Федерации случаях. Должностные преступления, субъектами которых могут выступать и государственные гражданские служащие по российскому уголовному законодательству признаются общественно опасные деяния, посягающие на отношения государственной власти, совершенные должностными лицами при исполнении возложенных на них должностных обязанностей, вопреки интересам службы, и повлекшие за собой причинение существенного вреда государственным интересам, либо охраняемым законом правам и свободам человека и гражданина, или создавшие угрозу наступления указанных последствий.

Административные правонарушения гражданских служащих являются одновременно и нарушением служебных правил, то есть дисциплинарным проступком, так как их исполнение входит в его непосредственные должностные обязанности.

Что касается административной ответственности – она наступает в случаях нарушения ими внешних управленческих отношений, а дисциплинарная - в случаях нарушения установленного порядка осуществления служебных отношений в порядке подчиненности.

А.В. Маркин предлагает следующее определение юридической ответственности государственных гражданских служащих: «это юридическая обязанность гражданского служащего соблюдать и исполнять в процессе служебной деятельности возложенные на него должностные обязанности, или претерпеть неблагоприятные последствия личного, материального или организационного характера, вследствие ненадлежащего исполнения или неисполнения им возложенных на него должностных обязанностей, нашедших выражение в форме правонарушения. Приобретая специальный юридический статус, вступая в конкретные правоотношения, гражданский служащий тем самым наделяется конкретными юридическими обязанностями и правами»¹.

По его мнению, основная цель юридической ответственности государственных гражданских служащих - не наказание виновного и восстановление нарушенного права, а побуждение каждого гражданского служащего к правомерному поведению и, в конечном счете, способствование формированию правовой культуры государственных служащих и всего общества. Главную роль в этом играет «выработка» у государственного служащего осознанной потребности в правомерном выполнении возложенных на него должностных обязанностей, базирующейся на велениях гражданского долга и внутреннего побуждения»².

Юридическая ответственность государственных гражданских служащих выражается, прежде всего, в правомерном поведении, а именно в одобрении или поощрении.

Как указывал В. А. Юсупов: «Большинство должностных лиц и граждан в сфере управления стремится выполнить свой государственный долг. Каждый субъект административно-правовых связей психологически относится к

¹ Маркин А. В. Диалектическая логика негативной ответственности в позитивном праве // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2010. – № 1. – С. 51-55.

² Маркин А. В. Ответственность и обязанность в структуре нормы права // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2010. – № 3. – С. 258-260.

процессу государственного управления. Здесь проявляются воля, сознание, убеждения личности, которые и определяют ее ответственное поведение, и прежде всего они, а не принуждение, регулируют конкретные поступки субъектов управления»¹. Можно выделить несколько наиболее распространенных подходов к пониманию сущности юридической ответственности.

В. М. Манохин выделяет специфические черты ответственности государственных служащих:

а) повышенная ответственность служащего, поскольку последствия должностного правонарушения отрицательно сказываются обычно за пределами должности;

б) ряд специальных мер ответственности за служебные правонарушения (понижение в должности, снижение квалификационного класса и другие)

в) привлечение служащего к ответственности за правонарушение не исключает того, чтобы то же деяние было квалифицировано как другой вид правонарушения и влекло соответствующую юридическую ответственность, например, административную ответственность должностного лица за нарушение правил техники безопасности, за что оно же привлекалось к ответственности дисциплинарной².

Юридическая ответственность государственных гражданских служащих включает в себя разнообразные виды, причем каждый вид имеет специфическое назначение. Непосредственно к сфере административного права относятся два вида: административную и дисциплинарную. Уголовная ответственность государственных служащих регулируется нормами уголовного права,

¹ Юсупов В. А. Право и советское государственное управление (административно-правовой аспект проблемы). – Казань, 1976. – С. 154

² Административное право России: учебник / Манохин В. М. – Саратов, 2015. – С. 73 ² Скобелкин В.Н. Дисциплинарная и материальная ответственность рабочих и служащих. – Воронеж. – 1990. – С.123

материальная – в основном нормами трудового. Таким образом, можно сделать выводы о том, что институт юридической ответственности играет важную роль в системе организации государственной власти и государственной службы. Именно ответственность государственных служащих позволяет контролировать их деятельность с целью недопущения прав и законных интересов как отдельных граждан, так и всего государства, являясь своеобразной обратной связью в отношениях между государственно-управленческими системами и социумом.

Действующее российское законодательство о государственной гражданской службе не содержит нормативно закреплённого понятия дисциплинарной ответственности. В научной литературе представлены различные точки зрения и взгляды на данную дефиницию. Одни авторы понимают под дисциплинарной ответственностью обязанность отвечать за свои действия и претерпевать за это определённые лишения. Так, например, В.Н. Скобелкин под дисциплинарной ответственностью понимает «обязанность рабочего или служащего понести наказание, предусмотренное законом за виновное и противоправное неисполнение правил поведения в процессе труда, а при определенных условиях и вне его»². Другие авторы указывают на то, что дисциплинарная ответственность – это применение мер дисциплинарного воздействия к виновному. Д.М. Овсянко определяет дисциплинарную ответственность как применение дисциплинарного воздействия к государственному служащему в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной службы, не предусмотренные в уголовном порядке¹.

Однако ответственность – это не только применение наказания, но и особое правовое состояние после этого. Как справедливо указывает Д.Н. Бахрах, привлечение к дисциплинарной ответственности подразумевает определённые

¹ Овсянко Д.М. Государственная служба в Российской Федерации: Уч. пособие. – М., 1996. – С.145

отрицательные последствия имущественного, материального, морального и др. характера, наступающего для лица после применения мер воздействия. По его мнению, «дисциплинарная ответственность в совокупности общих черт представляет собой одну из форм государственного принуждения – дисциплинарное принуждение, применяемое должностными лицами к совершившим правонарушение и влекущее неблагоприятные для них последствия»¹.

Сформулировать более полное общее понятие дисциплинарной ответственности и раскрыть ее сущность можно, определив ее основные особенности.

Во-первых, это широкий круг нормативно-правовых актов, регулирующих материально-правовые и процессуально-правовые составляющие дисциплинарной ответственности.

Второй особенностью, характерной именно дисциплинарной ответственности и отличающей ее, например, от административной или уголовной ответственности, является наличие служебной подчиненности.

Лицо, обладающие полномочиями применять дисциплинарные взыскания для государственного гражданского служащего – представитель нанимателя.

По мнению Е.В. Климкиной «применительно к государственной службе в результате реформирования данный критерий различия между административной и дисциплинарной ответственностью, перестанет иметь место быть»² Дело в том, что в ч. 3 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон

¹ См.: Бахрах Д.Н. Дисциплинарное принуждение // Правоведение. – 1985. № 3.– С.85

² Климкина Е.В. К вопросу о понятии и особенностях дисциплинарной ответственности в административном праве // Правовая идея. – 2013. – № 5. – С. 3.

³ О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 № 58–ФЗ: (ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации – 2015 – № 48 – 2174 с.

№ 58-ФЗ) установлено, что нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, а государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации – соответствующий субъект Российской Федерации. Таким образом, как отметил А.А. Гришковец, любой государственный служащий будет вступать в отношения непосредственно с государством, а, значит, нести дисциплинарную ответственность он будет также перед государством¹. На наш взгляд, позиция А.А. Гришкова, безусловно, интересна. Однако для ее реализации необходимо создание специального, независимого государственного органа, который бы занимался вопросами привлечения к дисциплинарной ответственности. Это повлекло бы за собой существенные финансовые затраты, а также не дало бы стопроцентной гарантии того, что каждый совершенный дисциплинарный проступок будет обнаружен указанным органом (велика вероятность сокрытия администрацией государственного органа проступков отдельных лиц). На наш взгляд, выход из названной ситуации видится не в установлении дисциплинарной ответственности перед государством, а в создании полноценной правовой базы института дисциплинарной ответственности, сужении пределов усмотрения лица, уполномоченного применять дисциплинарные взыскания, а также в предоставлении полномочий контрольно-ревизионным органам возбуждать производство о дисциплинарном правонарушении, а не ходатайствовать о нем.

Третьей особенностью дисциплинарной ответственности является наличие специфического основания. По общему правилу, дисциплинарная ответственность наступает за совершение дисциплинарного проступка. В отличие от понятия дисциплинарной ответственности, действующее законодательство содержит понятие дисциплинарного проступка. Нужно отметить, что оно не единственное и различается в зависимости от субъекта

¹ Гришковец А.А. Дисциплинарная ответственность за административные правонарушения // Административная ответственность: вопросы теории и практики под ред. Хамановой Н.Ю. – М., 2000. – С.180.

привлечения к дисциплинарной ответственности. Ст. 192 ТК РФ содержит понятие дисциплинарного проступка, которым признается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, за совершение которого работодатель имеет право применить предусмотренные Трудовым кодексом России дисциплинарные взыскания. Следующей (четвертой) особенностью дисциплинарной ответственности является наличие особого вида наказаний, характерных для этого данного ответственности. Таким наказанием является дисциплинарное взыскание. В нормативно-правовых актах, регламентирующих основание и порядок привлечения разного круга лиц к дисциплинарной ответственности, содержится исчерпывающий перечень дисциплинарных взысканий. Каждый из них закрытый и расширительному толкованию не подлежит. Из содержания дисциплинарных взысканий в целом видно, что многие из них (замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном должностном или служебном соответствии) не влекут существенного изменения правового статуса лица, в отношении которого они применяются, за исключением необходимости нести такие негативные правовые последствия, как лишение премии, не присвоение чина, очередного специального звания и т.п.

В части применения мер дисциплинарного взыскания, законодатель наделяет представителя нанимателя. Для гражданских служащих это выражается в формулировке Федерального закона № 79-ФЗ «представитель нанимателя имеет право налагать дисциплинарное взыскание». Усмотрение лица, уполномоченного применять меры дисциплинарного воздействия, очень велико. Причиной этому, по разделяемому нами мнению Е.В. Климкиной, в частности, становится отсутствие четко определенного перечня составов дисциплинарных проступков, отсутствие законодательно установленных параллелей между

деянием и видом взыскания, достаточно узкими перечнями видов дисциплинарных взысканий¹.

Пятой особенностью дисциплинарной ответственности является тот факт, что служащий после применения к нему мер дисциплинарного взыскания оказывается в особом правовом состоянии, характеризующимся наличием неблагоприятных правовых последствий. Применение мер, которые на первый взгляд, несут лишь моральные последствия для нарушителя, свидетельствует о том, что дисциплинарная ответственность не заканчивается вместе с фактом назначения того или иного вида взыскания. Представляется, что ни один вид юридической ответственности не обладает таким объемом «скрытых» правовых последствий, которые ощущает на себе нарушитель дисциплины.

Обобщая вышесказанное, представляется возможным сформулировать следующее понятие дисциплинарной ответственности. Дисциплинарная ответственность – это вид юридической ответственности, материальноправовая и процессуально-правовая составляющие которой определены широким перечнем нормативно-правовых актов в зависимости от вида работников (служащих), заключающаяся в применении в порядке служебного подчинения уполномоченным субъектом законодательно предусмотренного вида дисциплинарного взыскания за совершенный дисциплинарный проступок и порождающая особое правовое состояние, характеризующееся наличием неблагоприятных правовых последствий для правонарушителя.

1.2. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности гражданских служащих

Одной из важнейших особенностей дисциплинарной ответственности, отмечается в литературе, является ее междисциплинарный характер, который во

¹ Климкина Е.В. Указ. соч. – С. 85

многим предопределяет сложности изучения этого правового явления¹. Вопросы дисциплинарной ответственности наиболее полно урегулированы в Трудовом кодексе Российской Федерации, традиционно они разрабатывались также представителями науки трудового права².

Как справедливо указывает Ю.М. Буравлев, «Развитие российской правовой системы привело к междисциплинарному предмету изучения этого вида юридической ответственности. Этому способствовало также появление новых отраслей российского права, включая муниципальное право, служебное право, существование которого как признается одной частью ученых административистов (в основном молодой плеядой ученых), так и отвергается другой их частью, преимущественно приверженцами классических канонов в науке административного права»³.

Некоторые исследователи утверждают, что подобное «расщепление» дисциплинарной ответственности между различными отраслями неизбежно предопределило в основном односторонний подход к ее изучению, осуществляемый с методологических позиций какой-либо одной правовой отрасли⁴.

Правовые проблемы дисциплинарной ответственности многоаспектны, носят межотраслевой характер и находятся на стыке ряда юридических наук, а частности, наук административного и трудового права.

¹ См.: Сергеев А.В. Основание дисциплинарной ответственности // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2005. – № 4. – С. 77 - 86.

² См.: Труд государственных служащих: Учеб. пособие / Ин-т труда (НИИ труда) Минтруда России. М.: ЗАО «Финстатинформ», 2000. – С. 69.

³ Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы. Монография. – М.: Юрист, 2008. – С.17.

⁴ См.: Сергеев А.В. Указ. соч. – С. 77.

В Трудовом кодексе России¹ (далее – ТК РФ) есть отдельный раздел, посвященные трудовому распорядку и дисциплине труда. Однако данные нормы распространяются далеко не на все субъекты данного вида ответственности. Отдельные категории работников, в соответствии с частью 5 статьи 192 ТК РФ, несут дисциплинарную ответственность в соответствии с уставами и положениями о дисциплине. К ним относятся, в частности, - сотрудники органов внутренних дел, сотрудники таможенной службы; военнослужащие, государственные гражданские служащие и др.

Основание дисциплинарной ответственности, виды взысканий, порядок их наложения, снятия, обжалования, а также другие вопросы применительно к указанным выше субъектам дисциплинарной ответственности регулируются иными нормативными правовыми актами, например, для гражданских служащих – Федеральным законом №79-ФЗ.

Привлекая к ответственности любого из вышеназванных субъектов, необходимо обращаться к нормативно-правовым актам, регламентирующим его трудовую (служебную) деятельность.

Правовое регулирование дисциплинарной ответственности гражданских служащих осуществляется преимущественно административным, а не трудовым законодательством. По мнению сторонников административной природы государственной службы, будущее ее правового регулирования видится не в субсидиарном заимствовании норм различных отраслей, а в переходе ее на регулирование исключительно нормами специального систематизированного административного законодательства².

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 89. – 515 с.

² См.: Гришкoveц А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. 2002. – № 12. – С. 24.

По мнению М.Б. Добробаба выявить отраслевую принадлежность института государственной службы позволяет в первую очередь правовая модель общественных отношений, устанавливаемая действующим законодательством о государственной службе¹.

Руководствуясь п. 4 ст. 10 Федерального закона № 58-ФЗ из сферы влияния трудового права на регулирование института государственной службы исключаются вопросы правового статуса государственных служащих.

Поскольку регулирование вопросов дисциплинарной ответственности государственных служащих как элемента их правового статуса нормами трудового права не допускается, дисциплинарная ответственность государственных служащих имеет исключительно административно-правовую природу. В теории юридической ответственности предполагается два пути ее дальнейшего развития: традиционная универсализация и отраслевое дробление².

Нерешенность данной проблемы создает трудности в практической идентификации ответственности за нарушение норм отраслевого законодательства. В настоящее время имеет место процесс обособления государственной службы, являющейся важнейшим институтом административного права, в самостоятельную отрасль служебного права с собственным предметом, методом и нормативной основой³. Это, в свою очередь, дает основания ставить вопрос о дифференциации дисциплинарной ответственности государственных служащих как института служебного права в системе юридической ответственности.

В соответствии с п.4 ст. 10 Федерального закона №58-ФЗ правовое положение (статус) федерального государственного служащего и

¹ Добробаба М.Б. Отраслевая принадлежность дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской Федерации // Современное право. – 2008. – № 4. – С. 90-94.

² См.: Демин А.В. Налоговая ответственность: проблемы отраслевой идентификации // Хозяйство и право. – 2000. – № 6. – С. 78

³ См.: Стариков Ю.Н. Служебное право. // Государство и право. 2002. – № 12. – С. 58.

государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе его ответственность, устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. В Федеральном законе №79-ФЗ содержится положение о том, что дисциплинарная ответственность гражданских государственных служащих субъектов Российской Федерации также регулируется этим федеральным законом, и ее регулирование не может осуществляться законодательными актами субъектов Российской Федерации. Такой вывод следует из положений ст. 10 Федерального закона №58-ФЗ, а также п.4 ст. 2 названного закона, который относит правовое регулирование и организацию федеральной государственной гражданской службы к ведению Российской Федерации, а правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон №79-ФЗ содержит определения служебной дисциплины и дисциплинарного проступка гражданского служащего, как основания для привлечения к дисциплинарной ответственности; закрытый перечень дисциплинарных взысканий, а также детально регламентирует процедуру привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности. В соответствии с положениями ч.7 ст. 24 и пп.2 ч.2 ст. 47 этого закона ответственность гражданского служащего в определенном объеме может также устанавливаться служебным контрактом и должностным регламентом. Представляется целесообразным определить характер и границы регулирования дисциплинарной ответственности служащих указанными актами.

Служебный контракт характеризуется Федеральном законе №79-ФЗ как соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. В соответствии со статьей 23 Федерального закона №79-ФЗ служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон. В соответствии с ч.7 ст. 24

Федерального закона №79-ФЗ в служебном контракте предусматривается также ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме служебного контракта Федеральный закон №79-ФЗ предусматривает возможность регулирования вопросов ответственности гражданских служащих в должностных регламентах. Должностной регламент является составной частью административного регламента государственного органа. С указанным актом осуществляется профессиональная служебная деятельность гражданского служащего. Примерные должностные регламенты утверждаются органом по управлению государственной службой (ч. 5 ст. 47 Федерального закона №79-ФЗ).

Очевидно, что должностной регламент не может устанавливать уголовных, административных, материальных и гражданско-правовых санкций за какие-либо противоправные деяния гражданских служащих, так как подобные санкции закреплены в законодательстве о соответствующих видах юридической ответственности.

Относительно дисциплинарной ответственности, ее определенное установление в должностном регламенте государственного служащего представляется вполне возможным. Такой вывод можно сделать из положений п.2 ч. 2 ст. 47 Федерального закона №79-ФЗ, содержащих прямое указание на необходимость закрепления в должностном регламенте ответственности гражданского служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей.

Должностной регламент не может вводить новые виды дисциплинарных взысканий, изменять правила их применения, а также иным образом ухудшать содержание федерального законодательства, относящегося к дисциплинарной ответственности гражданских служащих. В то же время в должностном регламенте могут устанавливаться конкретные дисциплинарные взыскания, из

числа указанных в ст. 57 Федерального закона №79-ФЗ, за совершение конкретных правонарушений. Кроме того, необходимо отметить, что должностные регламенты не могут в качестве меры ответственности за дисциплинарные проступки устанавливать такой вид дисциплинарного взыскания как увольнение с гражданской службы. Учитывая тяжесть налагаемого взыскания, законодатель четко фиксирует признаки объективной стороны таких дисциплинарных правонарушений. Их исчерпывающий перечень содержится в пункте 2, подпунктах «а» - «г» пункта 3, пунктах 5 и 6 части 1 статьи 37 Федерального закона №79-ФЗ и не может быть расширен на подзаконном уровне.

Формулировки указанных положений не однозначны. Не понятно, каким образом в подзаконных локальных нормативных правовых актах, какими по своей юридической природе являются должностные регламенты гражданских служащих, имеется возможность детально формулироваться не только степень, но и вид ответственности гражданского служащего. Ведь виды юридической устанавливаются федеральным законодательством.

Безусловно, что должностной регламент не может устанавливать уголовных, административных, материальных и гражданско-правовых санкций за какие-либо противоправные деяния гражданских служащих, так как подобные санкции закреплены в законодательстве о соответствующих видах юридической ответственности. Должностной регламент может содержать лишь бланкетную норму, отсылающую к соответствующему законодательству. Относительно дисциплинарной ответственности, то ее определенное установление в должностном регламенте государственного служащего представляется вполне возможным. Такой вывод можно сделать из положений п.2 ч. 2 ст. 47 Федерального закона №79 ФЗ, содержащих прямое указание на необходимость закрепления в должностном регламенте ответственности гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей.

Во взаимосвязи с определением дисциплинарного проступка, содержащегося в действующем законодательстве, как неисполнения или ненадлежащего исполнения гражданским служащим именно должностных обязанностей можно сделать вывод о том, что речь идет именно о дисциплинарной ответственности.

Таким образом, должностной регламент не вводит новые виды дисциплинарных взысканий, не изменяет правила их применения, а также иным образом не меняет содержание федерального законодательства, относящегося к дисциплинарной ответственности гражданских служащих. В то же время в должностном регламенте могут устанавливаться конкретные дисциплинарные взыскания, из числа указанных в ст. 57 Федерального закона №79-ФЗ, за совершение конкретных правонарушений.

Особое внимание законодатель уделяет ответственности государственных гражданских служащих за совершение коррупционных правонарушений. В Российской Федерации в основном сформирована правовая основа противодействия коррупции. Ратифицирована Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 декабря 2003 года и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года¹. Антикоррупционный потенциал заложен в Конституции Российской Федерации, Концепции административной реформы в Российской Федерации, Федеральном законе «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ)², в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы государственной службы. Специальные нормативные акты принимаются на региональном уровне.

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции / Принята Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября 2003 года // Российская газета. – Федеральный выпуск. – 2004. – 30 янв.

² Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) "О противодействии коррупции" (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации – 2017 – № 47 – 313 с.

Как отмечается в Национальном плане противодействия коррупции, несмотря на предпринимаемые меры коррупция по-прежнему затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене¹.

Неотвратимость ответственности, в том числе и дисциплинарной, за совершение коррупционных правонарушений является важнейшим принципом противодействия коррупции. Ст. 6 Федерального закона № 273-ФЗ определяет в качестве одной из мер по профилактике коррупции установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Ст. 9 указанного закона вменяет государственным и муниципальным служащим обязанность уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, невыполнение которой является правонарушением, влекущим увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

¹ Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // Российская газета. – Федеральный выпуск. – 2016. – 30 окт.

Специальная дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения государственных служащих предусмотрена не только Федеральным законом № 273-ФЗ, но и Федеральным законом №79-ФЗ.

Статья 37 Федерального закона №79-ФЗ «О государственной службе Российской Федерации» содержит три самостоятельных основания увольнения: совершение коррупционного правонарушения; непредставление сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; невыполнение обязанности уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Согласно требованиям ст. 6 закона «О противодействии коррупции» применение увольнения за непредставление сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей возможно только при принятии перечня лиц, замещающих должности государственной или муниципальной службы, определенного нормативными правовыми актами Российской Федерации. С одной стороны, это свидетельствует о том, что указанный перечень должен быть единым для федеральной государственной службы, государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и для муниципальной службы, с другой стороны – это противоречит правилам утверждения реестров соответствующих должностей.

Довольно спорным является положение п. 4 ст. 6 и п. 3 ст. 9 Федерального закона № 273 об альтернативной ответственности в виде увольнения или применения иных мер юридической ответственности в отношении лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы за не

представление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, и за невыполнение обязанности уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Если увольнение является дисциплинарным взысканием, то что же подразумевается под «иными мерами юридической ответственности»? К тому же Федеральный закон №79-ФЗ предусматривает увольнение при несоблюдении ограничений и запретов, связанных с государственной и муниципальной службой. Поэтому в п. 4 ст. 6 и п. 3 ст. 9 Федерального закона №273-ФЗ фразу «применение иных мер юридической ответственности» логичнее заменить на «применение иных дисциплинарных взысканий».

Вывод по главе 1.

Таким образом, дисциплинарная ответственность – это вид юридической ответственности, материально-правовая и процессуально-правовая составляющие которой определены широким перечнем нормативно-правовых актов в зависимости от вида работников (служащих), заключающаяся в применении в порядке служебного подчинения уполномоченным субъектом законодательно предусмотренного вида дисциплинарного взыскания за совершенный дисциплинарный проступок и порождающая особое правовое состояние, характеризующееся наличием неблагоприятных правовых последствий для правонарушителя.

Одной из важнейших особенностей дисциплинарной ответственности является ее междисциплинарный характер, который во многом предопределяет сложности изучения этого правового явления. Вопросы дисциплинарной ответственности наиболее полно урегулированы в Трудовом кодексе Российской Федерации, традиционно они разрабатывались также представителями науки

трудового права. Как отмечается в Национальном плане противодействия коррупции, несмотря на предпринимаемые меры коррупция по-прежнему затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене.

Неотвратимость ответственности, в том числе и дисциплинарной, за совершение коррупционных правонарушений является важнейшим принципом противодействия коррупции.

ГЛАВА 2. ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

2.1. Дисциплинарный проступок

Федеральный закон №79-ФЗ закрепил следующее основание привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности – это совершение рассматриваемой категорией лиц дисциплинарного проступка, под которым в законе понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей (ч. 1 ст. 57).

Служба в государственных органах является публично-правовой категорией. По мнению многих авторов дисциплинарные проступки гражданских служащих отрицательно влияют не только на служебную

дисциплину конкретного государственного органа, но также прямо или косвенно затрагивают интересы всей государственной службы в целом.

Необходимо отметить, что не существует единого определения такой правовой дефиниции как «дисциплинарный проступок». В различных нормативных правовых актах данное определение трактуется по-разному. А также выделяются и определения, касаемые строго специальной дисциплинарной ответственности.

Например, согласно Федеральному закону №58 - ФЗ дается определение понятия «должностной проступок» - неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей. Ряд авторов отмечает, что это определение исключает признак вины, то есть данное определение, является неполным, в связи с этим можно говорить о размытости такой формулировки¹.

Исходя из вышесказанного, полагаем, что для повышения правовой культуры, совершенствования нормативно правовой базы законодатель должен дать более четкое определение термина «дисциплинарный проступок», который будет являться единым и общепринятым, который будет содержать в себе все основные признаки.

Проблематика рассматриваемого явления заключается в том, что законодательство не содержит закрытый перечень дисциплинарных проступков. Данные правоотношения носят особый характер, об установлении такого перечня не может быть и идти речи. На наш взгляд, необходимо закрепить законодательно те дисциплинарные проступки, которые направлены исключительно на публичные интересы и к которым должны применяться более строгие меры дисциплинарной ответственности.

¹ Очаковский В.А., Крутова Я.А., Жукова Н.А. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2014. – № 99. – С. 1348-1364.

Признаками дисциплинарного проступка являются:

- 1) наличие деяния, связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением гражданским служащим должностных обязанностей;
- 2) виновный характер совершенного деяния, предполагающий особое психическое отношение лица к самому деянию и его последствиям;
- 3) возможность наложения представителем нанимателя дисциплинарного взыскания за совершенное деяние, то есть его наказуемость.

Определение, указанное законом, не содержит положений о противоправности и общественной опасности (вредности) дисциплинарного проступка. Между тем, как указывается в юридической литературе, противоправность является общим признаком всех правонарушений.

Состав дисциплинарного проступка может быть определен как совокупность признаков, характеризующих деяние с объективной и субъективной стороны, необходимых и достаточных для привлечения служащего к дисциплинарной ответственности. Элементами состава дисциплинарного проступка являются: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Основным объектом дисциплинарного проступка гражданского служащего являются общественные отношения, складывающиеся по поводу поддержания необходимого уровня служебной дисциплины в конкретном государственном органе. В соответствии с ч. 1 ст. 56 Закона №79-ФЗ под служебной дисциплиной на гражданской службе понимается обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с Законом 79-ФЗ, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом.

В практическом плане служебная дисциплина подразумевает добросовестное и неукоснительное выполнение гражданским служащим своих общих и специальных должностных обязанностей, закрепленных в

законодательстве, подзаконных нормативных правовых актах, служебном распорядке государственного органа, должностном регламенте и служебном контракте; соблюдение запретов и ограничений, связанных с нахождением на гражданской службе; исполнение тех требований, которые законодательство предъявляет к их служебному поведению.

Объектами дисциплинарных проступков также выступают интересы всей государственной службы в целом. Помимо отношений по поддержанию должного уровня служебной дисциплины и соблюдению интересов государственной службы объектом дисциплинарных правонарушений гражданских служащих в определенной степени являются также иные группы общественных отношений, связанные с охраной разнообразных прав и свобод граждан и организаций. Такой двойственный характер дисциплинарных проступков гражданских служащих обусловлен их особым правовым статусом, а также особым характером их трудовой деятельности, которая напрямую связана с практической реализацией властных полномочий государственных органов. Любое нарушение дисциплины в рамках государственно-служебных отношений в той или иной степени дестабилизирует нормальную работу государственного органа, а, следовательно, прямо или косвенно отражается не только на узких интересах этого государственного органа, но и на интересах большого количества граждан и организаций. В то же время следует отметить, что вред, причиняемый дисциплинарными правонарушениями гражданских служащих гражданам и организациям, чаще всего носит очень незначительный характер, определить который весьма затруднительно. Как указывал известный русский ученый-криминалист В.Н. Ширяев: «нельзя сказать, чтобы от таких случаев как совершение дисциплинарных провинностей не страдали чьи-либо интересы, государственные или общественные или же частные, но установить в каждом отдельном случае причинную связь между этими вредными для государственных, общественных и частных интересов, последствиями и формальным нарушением долга службы, представляется так затруднительно,

опасность, создаваемая для указанных интересов, так отдалена и не определена, а что законодатель предпочитает в таких случаях ограничивать свое воздействие лишь более узкими пределами нарушения служебного долга» .

Объективная сторона дисциплинарного правонарушения включает в себя деяние, то есть противоправное действие или бездействие гражданского служащего, выражающееся в неисполнении или ненадлежащим исполнением его должностных обязанностей, за которое предусмотрена дисциплинарная ответственность. Факультативно объективная сторона дисциплинарного правонарушения также может включать вредные последствия такого деяния и причинную связь между деянием и наступившими вредными последствиями.

Законодательство о гражданской службе не содержит исчерпывающего перечня деяний, составляющих дисциплинарные правонарушения, с указанием на конкретную меру дисциплинарной ответственности, которая может быть применена к служащему, совершившему этот проступок. В большинстве случаев субъекту дисциплинарной власти приходится оценивать деяния своих подчиненных, учитывая лишь общее определение дисциплинарного проступка, как неисполнения или ненадлежащего исполнения возложенных на служащего должностных обязанностей. Подобная ситуация объясняется чрезвычайным разнообразием должностных обязанностей гражданских служащих, а, следовательно, большими сложностями при нормативном закреплении всех возможных форм их нарушения. Должностные обязанности, неисполнение (ненадлежащее) исполнение которых составляет объективную сторону дисциплинарных проступков гражданских служащих, закрепляются в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актах, служебном распорядке государственного органа, должностном регламенте гражданского служащего и служебном контракте.

Общие должностные обязанности всех гражданских служащих закреплены в первую очередь в ст. 15 Федерального закона №79-ФЗ. К ним, например, относится обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; обязанность исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации; обязанность не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну и другие общие обязанности, обусловленные особым правовым статусом гражданского служащего.

Конкретные обязанности гражданских служащих, наличие которых связано с занятием определенной должности гражданской государственной службы в отдельном государственном органе, по смыслу положений Федерального закона №79-ФЗ должны закрепляться в служебном распорядке государственного органа, должностном регламенте гражданского служащего и служебном контракте. Федеральный закон №79-ФЗ не содержит определение понятия служебного распорядка государственного органа, хотя неоднократно использует этот термин, в том числе и при определении служебной дисциплины на гражданской службе (ст. 56). Устанавливается также, что служебный распорядок государственного органа определяется нормативным актом государственного органа, регламентирующим режим службы (работы) и время отдыха, и утверждается представителем нанимателя с учетом мнения выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

Систематический анализ ряда положений Федерального закона №79-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что служебный распорядок государственного органа обязательно должен содержать сведения о режиме служебного времени и времени отдыха в этом органе. Кроме того, он может определять продолжительность дополнительного оплачиваемого отпуска гражданским

служащим, имеющим ненормированный рабочий день. Какие иные сведения могут содержаться в служебном распорядке государственного органа, исходя из положений Федерального закона №79-ФЗ неясно. Поэтому применительно к обязанностям гражданских служащих служебный распорядок закрепляет те из них, которые связаны с установлением режима рабочего времени и времени отдыха.

Сейчас представляется целесообразным определить, какие служебные обязанности гражданских служащих и в каком объеме могут закрепляться в этом акте.

Служебный контракт, как следует из положений рассматриваемого Федерального закона 79-ФЗ, также может устанавливать обязанности гражданского служащего. В соответствии с примерной формой служебного контракта, утвержденной указом Президента Российской Федерации, гражданский служащий обязуется исполнять должностные обязанности по должности в соответствии с прилагаемым к служебному контракту должностным регламентом государственного гражданского служащего Российской Федерации, а также и соблюдать служебный распорядок государственного органа. Кроме того, указывается, что гражданский служащий обязан исполнять обязанности, предусмотренные статьей 15 Федерального закона №79-ФЗ, в том числе соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены этим законом и другими федеральными законами. Соответственно, служебный контракт не может устанавливать каких-либо дополнительных обязанностей гражданских служащих, которые не предусмотрены законодательством либо должностным регламентом.

В качестве специального субъекта дисциплинарных правонарушений, совершаемых гражданскими служащими, можно назвать служащих, замещающих должности категории «руководители». В соответствии с п.1, ч.2 ст. 9 Федерального закона №79-ФЗ к таким лицам относятся служащие,

замещающие должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий (далее в тексте руководители). Специфика дисциплинарной ответственности руководителей обусловлена наличием специальных должностных обязанностей у этой категории служащих. Так, руководители государственных органов лично несут ответственность за состояние служебной дисциплины возглавляемых ими органов, за успешное выполнение возложенных на эти органы задач и функций, утвержденных планов и показателей их деятельности. Также очевидно, что дисциплинарные правонарушения, совершенные руководителями государственных органов, обладают большей опасностью, чем правонарушения обычных служащих.

Учитывая особенности правового положения руководителей. Федеральный закон №79-ФЗ устанавливает повышенную дисциплинарную ответственность этой категории служащих. Например, помимо общих, предусматриваются также дополнительные основания для дисциплинарного увольнения служащих, замещающих должности категории руководители. Так, руководители могут быть уволены за принятие не обоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа (п.5 ч.1 ст. 37); за однократного грубое нарушение должностных обязанностей, повлекшее за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства Российской Федерации (п.6 ч.1 ст. 37) кроме того, Федеральный закон №79-ФЗ закрепляет возможность привлечения руководителей к дисциплинарной ответственности за противоправные действия

их подчиненных. В данном случае к дисциплинарной ответственности будет привлечен как непосредственный исполнитель такого поручения, так руководитель, который это распоряжение дал.

Субъективная сторона дисциплинарного проступка в качестве обязательного признака включает в себя вину гражданского служащего. Это прямо отражено в самом определении дисциплинарного проступка как виновного неисполнения (ненадлежащего) исполнения гражданским служащим должностных обязанностей. Дисциплинарная ответственность за невиновные деяния (казусы) невозможна. Следует отметить, что вина, в качестве обязательного признака дисциплинарного проступка гражданского служащего была впервые закреплена в Федеральном законе №79-ФЗ. Действовавший ранее федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07.1995 не относил вину к обязательным признакам дисциплинарного проступка. В целом это соответствует общему принципу справедливости юридической ответственности.

Закрепление в законодательстве о гражданской государственной службе вины в качестве обязательного элемента субъективной стороны любого дисциплинарного проступка гражданского служащего, является шагом в развитии института дисциплинарной ответственности гражданских служащих. Виновный характер дисциплинарных проступков предполагает, что они совершаются либо с умыслом (прямым или косвенным), либо по неосторожности (в форме самонадеянности или небрежности). Следует отметить, что Федеральный закон №79-ФЗ не содержит дифференциации вины гражданских служащих на различные формы. В то же время, в соответствии с ч.3 ст. 58 этого закона, при применении дисциплинарного взыскания помимо прочих обстоятельств учитывается степень вины гражданского служащего. В первую очередь учет степени вины предполагает выявление ее формы. В этой связи представляется целесообразным воспользоваться разграничением форм

виновных деяний, которые содержатся в уголовном законодательстве и законодательстве об административной ответственности.

При умышленных деяниях лицо осознает противоправный характер своих действий (бездействий), предвидит возможность или неизбежность наступления вредных последствий и желает (прямой умысел) либо сознательно допускает (косвенный умысел) наступление этих последствий. Неосторожная форма вины характеризуется тем, что виновный предвидит возможность наступления вредных последствий своего деяния, но легкомысленно, без достаточных на то оснований, рассчитывает такие последствия предотвратить (самонадеянность), либо тем, что виновный не предвидит возможности наступления вредных последствий своего деяния, хотя должен и может их предвидеть (небрежность).

Поскольку большинство составов дисциплинарных проступков носит формальный характер, то есть вредные последствия не входят в число обязательных признаков объективной стороны правонарушения, то форма вины гражданского служащего в данных случаях определяется его психическим отношением к самому деянию. Если служащий осознавал противоправный характер своих действий (бездействий), то речь идет об умышленных деяниях, если же не осознавал, хотя мог и должен был осознавать, то в данном случае деяние будет совершено по неосторожности.

2.2. Дисциплинарное производство

Дисциплинарная ответственность не может быть реализована в каждом конкретном случае без правоприменительной деятельности, которая устанавливает событие правонарушения и его субъектов, обеспечивает сбор необходимых материалов и доказательств, их проверку и определяет в правовом акте соответствие юридического и фактического основания ответственности (состав проступка в конкретном деянии) и способ реагирования на проступок. Дисциплинарное производство представляет регулируемую правовыми нормами

деятельность уполномоченных субъектов, направленную на привлечение лиц, виновных в совершении дисциплинарных проступков, к дисциплинарной ответственности. Определяя место дисциплинарного производства в структуре административно-процессуального права, Д. М. Бахрах деятельность по поводу применения мер административного и дисциплинарного принуждения относит к такому виду административного процесса, как административно-юрисдикционный¹². Такого же мнения придерживается и С.Н. Махина³.

Деятельность по привлечению государственного служащего к дисциплинарной ответственности требует детальной законодательной регламентации именно как вид юрисдикционного процесса в структуре процесса административного. Важно подчеркнуть, что дисциплинарному производству относительно государственных служащих как одной из составляющих административного процесса свойственны особые признаки, а именно: а) специфический круг субъектов, б) содержание рассматриваемых дел, в) различные виды дисциплинарных проступков и дисциплинарных взысканий для разных категорий государственных служащих, г) сроки наложения дисциплинарных взысканий и т. п.

Считается, что только дисциплинарная ответственность характеризуется наименьшей степенью ее обеспечения процессуальными нормами⁴.

Важнейшую проблему выделяет Ю. Н. Туганов, по его мнению, «проблема не в малочисленности норм права, регулирующих это производств. Соблюдение демократических норм и принципов зачастую зависит не от точного соблюдения правовых норм, а от усмотрения и от уровня правовой культуры лиц,

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. – М.: Норма, 2002. – С. 2

³ Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография. – Воронеж, 2014. – С. 246.

⁴ Добробаба М.Б. Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // Административное право и процесс. – 2013. – № 5. – С. 32-34.

налагающих дисциплинарные взыскания»¹. С этим трудно не согласиться, так как в рамках данной процедуры необходимо предусмотреть такой механизм, который сделал бы дисциплинарное разбирательство объективным, а применение мер дисциплинарной ответственности – законным и обоснованным.

Осуществляя дисциплинарное производство, указанная процессуальная деятельность осуществляется в определенной логической последовательности, то есть стадийности. Существуют множество подходов к изучению стадий дисциплинарного производства.

Существует мнение, согласно которому процедура наложения дисциплинарного взыскания должна включать следующие стадии: выявление дисциплинарного проступка и расследование представителем нанимателя дела; вынесение представителем нанимателя решения о необходимости привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности и выбор применяемой меры ответственности; исполнение дисциплинарного взыскания; обжалование взыскания; прекращение дисциплинарного дела в связи с окончанием срока действия дисциплинарного взыскания или досрочным его снятием.

Кроме того, сторонами производства выделяют обязательные стадии, которые характеризуют обязательный объем используемых прав и обязанностей и факультативные стадии, реализующиеся в производстве только в том случае, если сторона производства решает реализовать дополнительные, предоставленные законодателем процессуальные права. При этом обязательными считаются стадии возбуждения дела о дисциплинарном проступке, рассмотрения дела, вынесения и исполнения решения, а факультативными – стадии служебного расследования и пересмотра решения².

¹ Туганов Ю. С. Некоторые проблемные аспекты процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных силах. – 2015. – № 5. – С.22-24

² Общее административное право: учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. – М., 2015. – С. 660.

Дисциплинарное производство в административном праве базируется на определенных принципах, которые являются исходными началами проведения процессуальной деятельности по делам о дисциплинарных проступках. Учитывая процессуальный характер дисциплинарного производства, в нем выделяют общепроцессуальные принципы: принципы законности, гласности, объективной истины, демократизма, равенства всех граждан перед законом и др. и специфические принципы: экономичности, оперативности, целесообразности.

Их наличие обусловлено индивидуальными особенностями дисциплинарного производства, такими как внесудебный порядок и наличие особых субъектов.

Цели дисциплинарного производства:

- всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств дисциплинарного проступка;
- принятие решения о применении дисциплинарного взыскания;
- обеспечение выполнения принятого решения;
- выявление и устранение причин и условий, способствовавших нарушению дисциплины.

В юридической литературе принято выделять следующие признаки дисциплинарного производства:

- 1) оно является внесудебным, оно есть разновидность исполнительнораспорядительной деятельности,
- 2) его осуществляют все работодатели в пределах установленных полномочий,
- 3) оно реализуется представителем нанимателя в отношении подчиненных,
- 4) дисциплинарное принуждение и дисциплинарное производство является реакцией на дисциплинарные правонарушения (проступки), но

в ряде случаев оно связано с иными неправомерными действиями и даже с нарушениями моральных норм.

Важной особенностью дисциплинарной ответственности гражданских служащих является особый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих так же характеризуется собственной процедурой дисциплинарного производства. Особенностью этой процедуры является возможность участия в ней специализированного органа - комиссии государственного органа по служебным спорам. В эту комиссию могут быть обжалованы дисциплинарные взыскания, примененные к гражданскому служащему.

Порядок привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности соответствует порядку, предусмотренному нормами Трудового кодекса РФ. Однако Федеральный закон № 79-ФЗ более детально регламентирует данную процедуру с учетом специфики служебных отношений, возникающих при прохождении гражданской службы.

Рассмотрим первую стадию дисциплинарного производства - возбуждение дисциплинарного дела. Субъектом, обладающим полномочием инициировать возбуждение дела о дисциплинарном проступке является представитель нанимателя, которым является руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. Иными словами, участниками дисциплинарного производства являются, с одной стороны, государственный служащий, а с другой – представитель его нанимателя.

А.А. Гришковец предлагает участие третьей стороны, не заинтересованной в исходе его рассмотрения в разбирательстве по делу, что по его мнению, «будет способствовать большей объективности принимаемого по результатам разбирательства решения. В определенной степени появление третьего независимого участника дисциплинарного разбирательства станет

сдерживающим фактором, который призван предостеречь администрацию государственного органа от соблазна нарушить права государственного служащего»¹.

Кроме того, при рассмотрении вопроса о субъекте дисциплинарной власти следует отметить, что именно представителю нанимателя принадлежит инициатива применения дисциплинарного взыскания. Однако в Германии дисциплинарное законодательство предоставляет право самому чиновнику возбудить против себя дисциплинарное производство². Целью такой меры является создание дополнительных гарантий для государственного служащего от необоснованных действий в отношении него со стороны руководителей всех уровней.

Решение о возбуждении дисциплинарного производства относится к исключительной компетенции представителя нанимателя государственного гражданского служащего. При этом следует отметить, что специальный акт о возбуждении дела о дисциплинарном проступке не издается, что обусловлено отсутствием должного уровня формализации дисциплинарного производства, предусмотренного отечественным законодательством о государственной гражданской службе.

Полагаю, что круг субъектов дисциплинарного обвинения должен быть четко установлен в дисциплинарном служебном законодательстве. Кроме того, поступление подобного представления, требования непременно должно влечь возбуждение дела о дисциплинарном проступке, но не обязательно применение дисциплинарного взыскания. Это позволит, с одной стороны, повысить степень ответственности самого представителя нанимателя государственного служащего, а с

¹ Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации: монография. – М., 2016. – С. 23-24.

² Ноздрачёв А. Ф. Законодательство о государственной службе: учебное пособие / отв. ред. А. В. Оболонский. – М., 2015. – С. 123.

другой – не допустить вторжения одного государственного органа или должностного лица в компетенцию другого.

На стадии возбуждения дисциплинарного дела субъектом дисциплинарной власти при наличии повода и достаточных оснований должно быть принято соответствующее решение, которое оформляется специальным актом. В настоящее время форма и содержание такого документа о возбуждении дела о дисциплинарном проступке законодательно не установлены. В связи с этим предлагается восполнить пробел в законодательстве, внести норму, обязывающую представителя нанимателя гражданского служащего издавать локальный нормативный акт о возбуждении дисциплинарного производства.

Служебное расследование – следующая стадия дисциплинарного производства, которая должна следовать после издания локального акта о возбуждении дисциплинарного производства.

К сожалению, действующее законодательство о гражданской службе так же не содержит указанного термина. Федеральный закон № 79-ФЗ довольно подробно регламентирует лишь понятие и содержание служебной проверки. При этом, законодатель, устанавливая необходимость проведения служебной проверки, допускает некоторое противоречие между нормами, регламентирующими эту процедуру. Так, п. 2 ст. Федерального закона №58-ФЗ в императивной форме установил, что «перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка». Пунктом же 1 ст. 59 указанного закона предусмотрено, что служебная проверка проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего. В связи с этим в юридической литературе имеется две точки зрения. Согласно первой служебная проверка должна быть проведена в каждом случае нарушения служебной дисциплины¹. По мнению других ученых, она должна

¹ Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / под ред. А. Ф. Ноздрачева. – М., 2005. – С. 395.

проводиться только в случаях, когда одна из сторон служебного правоотношения заявила (проявила инициативу) о необходимости такой проверки¹.

Следует выделить следующие особенности процедуры. Служебная проверка проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего. При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены: факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка; вина гражданского служащего; причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка; характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка; обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Представитель нанимателя, назначивший служебную проверку, обязан контролировать своевременность и правильность ее проведения. Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения. Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть временно отстранен от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы. Временное отстранение

¹ Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: монография. – М., 2014. – С. 106.

гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы производится представителем нанимателя, назначившим служебную проверку.

В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки, и предложение о применении или неприменении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания. Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Представляется возможным ввести в законодательство о государственной гражданской службе положение, согласно которому, если гражданским служащим совершен незначительный дисциплинарный проступок, все обстоятельства дела достаточно очевидны, а сам виновный не оспаривает обоснованность своего привлечения к дисциплинарной ответственности, то служебное расследование проводится в упрощенном порядке, то есть без проведения служебной проверки. В данном случае решение о возбуждении дисциплинарного дела и решение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания могут быть выражены в одном акте представителя нанимателя гражданского служащего. Дисциплинарное производство проводится здесь в упрощенном порядке и не требует привлечения к участию в нем других участников, кроме субъекта дисциплинарных полномочий и самого гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок.

Ответственность за своевременность и правильность проведения служебной проверки закон возлагает на представителя нанимателя, ее назначившего. Кроме того, законодатель определяет, что служебная проверка проводится подразделением государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового)

подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа, и указывает, что в проведении служебной проверки не может участвовать гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. Эта же статья Федерального закона №79-ФЗ устанавливает месячный срок проведения проверки, закрепляет права гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка, а также определяет форму и содержание заключения по результатам служебной проверки.

Предусмотрена также возможность отстранения гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка, от замещаемой им должности с сохранением на этот период денежного содержания. Эта мера, позволяющая, с одной стороны, более объективно провести проверку факта дисциплинарного проступка, а с другой - соблюсти права гражданского служащего, в литературе рассматривается как «процессуальная мера обеспечения дисциплинарного производства»¹.

Временное отстранение, по утверждению А. Ф. Ноздрачева, является одним из юридических условий объективной проверки всей совокупности обстоятельств, связанных с должностным проступком. Оно применяется лишь в тех случаях, когда есть основания полагать, что исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей в период проверки должностного проступка нецелесообразно².

Иными словами, поскольку с момента обнаружения дисциплинарного проступка до дня назначения служебной проверки может пройти несколько дней, а за это время служащим могут быть уничтожены следы совершения дисциплинарного проступка, то представляется целесообразным не увязывать

¹ Гришкoveц А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации: монография: в 3 ч. Ч. 2: Повышение эффективности государственной службы: правовые и организационные проблемы. – М., 2014. – С. 26. ² Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. – М., 2013. – С. 511- 512.

отстранение от исполнения должностных обязанностей со служебной проверкой, а предоставить возможность субъекту дисциплинарной власти сразу с момента возбуждения дисциплинарного дела применить такую процессуальную меру обеспечения дисциплинарного производства.

Таким образом, при регламентации правил проведения служебной проверки законодателем была сделана попытка урегулировать наиболее важные аспекты такой процедуры. При этом не нашли своего отражения вопросы, в частности:

- установление сроков назначения служебной проверки;
- определение правового статуса участников служебной проверки;
- указание перечня лиц, которые не могут привлекаться к проведению служебной проверки;
- определение порядка формирования и деятельности комиссии по проведению служебной проверки.

Полагаем, что проверка должна быть назначена в трехдневный срок с момента принятия решения представителем нанимателя гражданского служащего о возбуждении дисциплинарного дела. В этот разумный срок вполне возможно определить необходимость проведения служебной проверки, а также осуществить определенные подготовительные действия к проведению данной процедуры, в частности, истребование письменного объяснения гражданского служащего, определение должностных лиц, которые будут проводить проверку, и прочее. Кроме того, в законодательстве должен быть зафиксирован круг участников служебной проверки. К ним могут быть отнесены: представитель нанимателя гражданского служащего как лицо, контролирующее своевременность и правильность проведения проверки; председатель комиссии по проведению служебной проверки; представитель подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров; представитель юридического (правового) подразделения; представитель

выборного профсоюзного органа данного государственного органа; гражданский служащий, в отношении которого ведется служебная проверка; свидетели (лица, которым могут быть известны обстоятельства, подлежащие установлению: ими могут быть граждане, как состоящие на службе, так и не являющиеся служащими), а также эксперты и специалисты. Из указанных выше субъектов только права гражданского служащего, в отношении которого проводится проверка, получили свое законодательное закрепление. Статус других участников не закреплен.

Законодатель, установив запрет на участие в проведении служебной проверки гражданских служащих, прямо или косвенно заинтересованных в ее результатах, не определил, даже примерно, возможный перечень этих лиц. Представляется, что во всяком случае не могут участвовать в проведении служебной проверки:

- гражданский служащий, в отношении которого проводится проверка;
- супруг, близкий родственник гражданского служащего, в отношении которого проводится проверка;
- лицо, имеющее с гражданским служащим, в отношении которого проводится проверка, дружеские, или, напротив, неприязненные отношения;
- гражданский служащий, прямо подчиненный по службе гражданскому служащему, в отношении которого проводится проверка.

В дисциплинарном служебном законодательстве должны быть определены полномочия участников проведения служебной проверки, а также порядок составления заключения по результатам ее проведения. Так же важным моментом является та ситуация, когда участники служебной проверки не смогут прийти к единому мнению. В таком случае законодательно должна быть предусмотрена возможность члена комиссии выразить особое мнение которое приобщается к заключению по результатам служебной проверки.

Говоря о заключении по результатам служебной проверки, законодатель утверждает, что оно содержит предложение о применении или неприменении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания, то есть заключение носит рекомендательный характер, и решать вопрос о наложении дисциплинарного взыскания будет только сам субъект дисциплинарной власти. Думается, что подобное положение вещей, соответствующее принципу административного усмотрения, не способствует объективности дисциплинарного разбирательства и потому должно быть изменено путем закрепления в законе требования обязательности для представителя нанимателя выводов и рекомендаций указанного заключения.

Таким образом, стадия служебного расследования начинается с принятия решения представителем нанимателя гражданского служащего о проведении или не проведении служебной проверки и завершается направлением заключения по результатам проверки субъекту дисциплинарной власти.

Рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения образует следующую стадию дисциплинарного производства. В ходе реализации этой стадии дисциплинарного производства участвует один его участник, а именно представитель нанимателя гражданского служащего, который реализует свое право усмотрения в принятии решения о применении или неприменении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания.

Таким образом, если рассмотрение материалов дисциплинарного дела позволяет сделать субъекту дисциплинарных полномочий вывод о наличии в действиях гражданского служащего состава дисциплинарного проступка, то такой субъект должен принять решение о применении дисциплинарного взыскания к виновному. При этом в соответствии с п. 3 ст. Закон №58-ФЗ учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. Законодательно

закрепленная обязанность учесть названные обстоятельства служит гарантией прав гражданского служащего от необоснованного привлечения его к дисциплинарной ответственности и соответствует такому принципу юридической ответственности, как соразмерность правонарушения и наказания.

В связи с необходимостью учета всех указанных обстоятельств от субъекта дисциплинарной власти требуется всесторонний анализ материалов дисциплинарного дела, перечня которых в законодательстве не существует. Но это могут быть следующие документы:

- документы, послужившие поводом для возбуждения дисциплинарного дела;
- акт о возбуждении дисциплинарного дела;
- приказ представителя нанимателя о проведении служебной проверки;
- заключение по результатам служебной проверки;
- объяснения гражданского служащего;
- объяснения других лиц;
- служебная характеристика на гражданского служащего;
- заключения специалистов, экспертов;
- другие документы, имеющие отношение к установленным в ходе служебного расследования фактам.

По результатам рассмотрения перечисленных материалов представитель нанимателя гражданского служащего принимает решение, которое выражается в акте о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения (или акте о прекращении дисциплинарного дела).

Средством привлечения к дисциплинарной ответственности является, как уже говорилось, дисциплинарное взыскание. Дисциплинарные взыскания – это такие меры воздействия, закрепленные в соответствующих нормативно-правовых

актах и налагаемые компетентными, уполномоченными субъектами органов власти на государственных служащих, совершивших данный проступок в связи с исполнением или неисполнением служебных обязанностей. В соответствии со ст. 57 Федерального закона №79-ФЗ за совершение дисциплинарного проступка к нарушителю могут быть применены следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, пп. «а»-«г» п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Федерального закона о государственной гражданской службе

Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение 5 дней со дня издания соответствующего акта. Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд (ст. 58 Федерального закона № 79-ФЗ).

К сожалению, законодатель не определяет требований по оформлению и хранению дисциплинарных дел, которые могли бы заключаться в приобщении всех материалов к дисциплинарному делу, составлению их описи, необходимости прошнуровать, пронумеровать дело и передать его на хранение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров.

На стадии исполнения решения к гражданскому служащему либо применяется соответствующий вид дисциплинарного взыскания, либо в отношении него прекращается дисциплинарное преследование. И здесь в зависимости от вида наложенного взыскания различается наполнение данной стадии дисциплинарного производства, а также правовые последствия применения меры дисциплинарной ответственности.

Исполнение таких взысканий, как замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии, состоит в объявлении гражданскому

служащему о том, что к нему применяется соответствующий вид дисциплинарного взыскания. Каких-либо реально ощутимых последствий применения указанных взысканий дисциплинарное служебное законодательство не предусматривает.

По общему правилу дисциплинарное взыскание сохраняет свою силу в течение одного года после его применения, после чего без издания представителем нанимателя специального акта, теряет силу. Но, кроме того, гражданский служащий может воспользоваться своим правом обжаловать дисциплинарное взыскание, и в таком случае наступает факультативная стадия дисциплинарного производства - обжалование решения.

Если было наложено такое дисциплинарное взыскание, как увольнение, то с гражданским служащим расторгается служебный контракт, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы. Гражданский служащий в день освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы обязан сдать служебное удостоверение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров. В трудовую книжку служащего вносится запись о его увольнении с указанием основания увольнения.

Вывод по главе 2.

Таким образом, основанием дисциплинарной ответственности гражданского служащего может служить только дисциплинарный проступок, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Среди пробелов в регламентации порядка привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности могут быть названы: отсутствие перечня участников дисциплинарного производства, детально определенного их правового статуса, выделенных стадий дисциплинарного производства и

принимаемых в их процессе юридически значимых документов, виды доказательств и так далее.

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

ГЛАВА 3. ПРИМЕНЕНИЕ МЕР ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ К ГРАЖДАНСКИМ СЛУЖАЩИМ

3.1. Особенности применения мер дисциплинарной ответственности к гражданским служащим

Особенности дисциплинарной ответственности гражданских служащих обусловлены их специальным правовым статусом и публично-правовым характером государственно-служебных отношений. Основанием дисциплинарной ответственности гражданского служащего может служить только дисциплинарный проступок, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

Все меры юридической ответственности, применяемые к гражданским служащим – особые виды санкций, предусмотренные отечественным законодательством. Они носят государственно-принудительный характер в

отличие от дисциплинарной ответственности иных категорий работников. Также меры дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих носят строго императивный характер, так как при заключении контракта не допускается их изменения, а также отсутствует учет мнения стороны, поступающей на государственную гражданскую службу. Это является, своего рода условием при поступлении на данный вид службы.

Взыскания, которые устанавливаются государством через правовые нормы можно отнести к мерам правового принуждения. Должностные лица, а также органы при реализации дисциплинарной власти в то же время и осуществляют государственное принуждение, так как они выступают от имени государства.

Главными целями мер юридической ответственности являются, прежде всего, предупреждение общественно опасных деяний, сохранение правопорядка, а также ликвидация вредных последствий.

Что касается сферы государственной гражданской службы, то нужно обязательно учесть то обстоятельство, что меры дисциплинарной ответственности в данной сфере имеют и еще очень важную цель такую как исправление поведения государственного гражданского служащего, а также изменении его взглядов по отношению к государственной гражданской службе.

Как известно, ТК РФ содержит всего лишь 3 вида дисциплинарных взысканий: замечание, выговор и увольнение. Но как мы понимаем, этого недостаточно для сферы государственной гражданской службы.

Федеральный закон № 79-ФЗ расширяет перечень дисциплинарных взысканий, предусмотрев дополнительные, которые могут применяться лишь в отношении государственного гражданского служащего. Нужно отметить, что под дисциплинарными взысканиями в сфере государственной гражданской службы следует понимать меры принудительного воздействия, которые предусмотрены в действующем законодательстве и применяются уполномоченными на то органами или должностными лицами за совершенный

государственным гражданским служащим должностной проступок. Таков перечень дисциплинарных взысканий, предусмотренных данным законом:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, пп. «а» - «г» п. 3, п. п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Федерального закона №79-ФЗ.

Существенных отличий между тремя первыми взысканиями не существует. Данные виды взысканий практически одинаково воздействуют на правонарушителя, а именно государственного служащего, совершившего дисциплинарный проступок.

Они перечислены в порядке возрастания их тяжести и применяются также в зависимости от того, насколько серьезный проступок был совершен служащим. Первые три из указанных наказаний (замечание, выговор и предупреждение) являются более лояльными по отношению к служащему и практически ничем не отличаются между собой. Разница может состоять лишь в формулировке наказания, которое указывается в приказе о наложении взыскания. Эти виды наказания выносятся в письменной форме и доводятся до сведения служащего. В трудовую книжку записи о данном наказании не вносятся, а вот в личной карточке могут быть отображены. После истечения определенного времени наказание снимается, но только при условии, что за этот период сотрудник больше не нарушал служебную дисциплину. Увольнение – более жесткая мера, которая применяется только в установленных законодательством случаях при соблюдении установленного порядок привлечения к ответственности и наличии всех необходимых документов. Представитель нанимателя вправе самостоятельно выбирать конкретную меру наказания, которая будет применяться к служащему. Наложение взыскания – это его право, а не

обязанность, он может ограничиться устным замечанием и не фиксировать нарушение документально. Однако общим правилом является тот факт, что за один дисциплинарный проступок может применяться только одно взыскание. Наличие весомых оснований – это главное правило законности наложения на государственного служащего дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарные взыскания, рассматриваемые в отношении государственных гражданских служащих, несомненно, имеют свою специфику, которая связана с особым родом деятельности данной категории лиц. С помощью различных видов дисциплинарных взысканий государство контролирует деятельность государственных гражданских служащих, а также следит за правомерным исполнением обязанностей, возложенных на них. Предусмотренные законодательством нормы дисциплины регулируют служебную деятельность гражданских служащих, а также затрагивает и отдельные стороны поведения служащих вне службы.

Исходя из обзора практики по рассмотрению в 2012-2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утвержденным Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июля 2014 года, выявлены причины применения дисциплинарных взысканий к государственным и муниципальным служащим.

Выделяются такие как: непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный служащий; осуществление предпринимательской деятельности; непредставление сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в том числе своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

В целях противодействия коррупции Федеральный закон № 273-ФЗ установил для лиц, замещающих должности государственной и муниципальной

службы, следующие запреты и обязанности: запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (пункт 3 части 1 статьи 7.1); обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (пункт 1 и 4 части 1 статьи 8); обязанность представлять сведения о своих расходах (часть 1 статьи 8.1); обязанность уведомлять о склонении к совершению коррупционных правонарушений (часть 1 статьи 9); обязанность принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте или о возможности его возникновения, как только станет об этом известно (часть 1 и 2 статьи 11); обязанность в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 6 статьи 11).

Неисполнение данных обязанностей и запретов является коррупционным правонарушением, влекущим увольнение государственного и муниципального служащего с государственной или муниципальной службы (часть 9 статьи 8, часть 3 статьи 8.1, часть 3 статьи 9, часть 5.1 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ). Физические лица, совершившие коррупционные правонарушения, несут дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 1 статьи 13 Федерального закона № 273-ФЗ). Согласно части 1 статьи 12.5 поименованного закона федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, для лиц, замещающих должности государственной службы, в целях противодействия коррупции могут устанавливаться иные запреты, ограничения, обязанности и правила служебного поведения.

Приведённому правовому регулированию соответствуют нормативные правовые акты, устанавливающие правовое положение (статус) 3 государственных и муниципальных служащих, в которых закреплены аналогичные обязанности и запреты. К примеру, в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 15, частью 1 статьи 20 и частью 1 статьи 20.1 Федерального закона № 79-ФЗ гражданский служащий обязан представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Кроме того, обязанности и запреты, установленные в целях противодействия коррупции, также закреплены в должностных регламентах государственных служащих.

Нарушение служебной дисциплины выражается в противоправном виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, в том числе установленных в целях противодействия коррупции, за которые представитель нанимателя вправе применять к государственным служащим различные виды дисциплинарных взысканий, и в частности, увольнение по соответствующему основанию «в связи с утратой доверия». При рассмотрении дел по спорам, связанным с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, судами устанавливался факт противоправного, виновного неисполнения государственным служащим обязанности, предусмотренной соответствующими нормативными правовыми актами.

Федеральный закон 79-ФЗ предусматривает возможность привлечения гражданских служащих к дисциплинарной ответственности за совершение поступков, порочащих их честь и достоинство. При этом никаких указаний на признаки таких деяний Закон не содержит. Исходя из этого остается неясным, имеются ли в виду поступки, хотя и не являющиеся правонарушениями, но вызывающие моральное осуждение со стороны большинства членов общества или это понятие охватывает также определенные правонарушения.

Очевидно, что понятие «чести и достоинства гражданских служащих» является оценочной категорией, поэтому в настоящее время ничто не мешает субъектам дисциплинарной власти по своему усмотрению очень широко (или, наоборот, очень узко, в зависимости от обстоятельств) толковать рассматриваемое оценочное понятие. В связи с этим представляется необходимым на законодательном уровне закрепить общие признаки тех деяний, которые можно отнести к числу «порочащих», что позволит в значительной степени снизить возможность злоупотребления дисциплинарными полномочиями.

Специфика дисциплинарной ответственности руководителей обусловлена наличием специальных должностных обязанностей у этой категории служащих. Учитывая особенности правового положения руководителей, Федеральный закон №79-ФЗ устанавливает повышенную дисциплинарную ответственность этой категории служащих. Кроме того, Федеральный закон №79-ФЗ закрепляет возможность привлечения руководителей к дисциплинарной ответственности за противоправные действия их подчиненных. Речь идет о даче руководителем неправомерного распоряжения гражданскому служащему.

3.2. Проблемы применения мер дисциплинарной ответственности к гражданским служащим

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих по большей части регулируется специальными нормами Федерального закона № 79-ФЗ. В то же время в силу ст. 73 этого закона в некоторых случаях при привлечении госслужащих к дисциплинарной ответственности представитель нанимателя может (и должен) руководствоваться нормами трудового законодательства.

Следовательно, обязательным элементом дисциплинарного проступка на госслужбе является вина госслужащего. Установления его вины в совершении деяния требует и ст. 59 Федерального закона № 79-ФЗ.

С.Е. Чаннов предлагает следующую классификацию дисциплинарных проступков в зависимости от формы вины: умышленные (совершенные с прямым и косвенным умыслом); неосторожные (явившиеся результатом самонадеянности или небрежности).

Умышленным является такое поведение гражданского служащего, когда он сознает противоправный характер своего поведения, предвидит его вредные последствия и желает или сознательно допускает их наступление либо относится к ним безразлично. Неосторожность имеет место, если лицо не предвидит вредных последствий своего поведения, однако могло и должно было предвидеть их наступление¹.

На практике госслужащие оспаривают законность дисциплинарного взыскания, ссылаясь на отсутствие своей вины в совершенном деянии. Например, нередким является отказ близких родственников от представления госслужащему сведений о доходах. Данная проблема не имеет однозначного решения.

Кроме того, могут возникать ситуации, когда непредставление госслужащими сведений о доходах совершается невиновно, в силу не зависящих от них причин.

В обоих случаях факт непредставления по объективным причинам госслужащим сведений о доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних членов семьи подлежит рассмотрению на соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению госслужащих и урегулированию конфликта интересов.

¹ Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность госслужащего: особенности наказания //Трудовые споры. – 2011. – № 12. – С. 12.

Целый ряд проблем связан с процедурой привлечения госслужащих к дисциплинарной ответственности, в частности, с исчислением сроков, в пределах которых возможно наложение взыскания.

Согласно ч. 4 и 5 ст. 58 Федерального закона № 79-ФЗ взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца с этого дня, не считая периода временной нетрудоспособности госслужащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

Проблема состоит в том, что в законе не уточняется кем именно должен быть обнаружен факт совершения служащим дисциплинарного проступка. Большинство экспертов сходится во мнении, что днем обнаружения проступка, с которого начинает течь месячный срок, считается день, когда лицу, которому подчинен госслужащий, стало известно о совершении проступка, независимо от того, наделено ли оно правом наложения дисциплинарных взысканий¹.

Судебная практика в отношении данного вопроса противоречива.

Так, например, заместитель руководителя УФНС России по Тамбовской области К. обжаловал факт наложения на него взыскания.

Суд отметил, что срок давности привлечения к дисциплинарной ответственности следует исчислять не со дня, когда о проступке стало известно руководителю УФНС России по Тамбовской области, а со дня, когда об этом стало известно руководителю ФНС России, являющемуся представителем нанимателя в отношении госслужащего К².

¹ См. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А.Ф. Ноздрачева // Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2005; Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М.: Юстицинформ, 2006. – С. 256

² Решение Ленинского районного суда г. Тамбова от 26.08.2008. // Российская газета. – Федеральный выпуск. – 2008. – 30 нояб.

Однако есть и противоположные примеры, когда днем обнаружения проступка, с которого начинается течение месячного срока, считается день, когда лицу, которому по работе (службе) подчинен работник, стало известно о совершенном проступке независимо от того, наделено ли оно правом наложения дисциплинарных взысканий. Служебная проверка при необходимости должна быть проведена с этого времени¹.

С.Е. Чаннов предлагает руководствоваться позицией Пленума ВС РФ, согласно которой день обнаружения проступка, с которого начинает течь месячный срок, – день, когда непосредственному руководителю госслужащего стало известно о совершении проступка независимо от того, наделено ли оно правом наложения дисциплинарных взысканий².

Главными основаниями применения мер дисциплинарной ответственности к гражданским служащим являются совершение им дисциплинарного проступка, несоблюдение правил служебной дисциплины или невыполнение (ненадлежащее выполнение) своих обязанностей. Данные правила и обязанности обычно указываются во внутренних локальных актах организации и в служебных контрактах, которые заключаются со служащими. Что касается оснований для увольнения, то ими могут быть только те, что перечислены в законодательстве. В ст. 37 Федерального закона №79-ФЗ указаны такие основания: повторное невыполнение трудовых обязанностей (при наличии наложенного ранее дисциплинарного взыскания); утрата доверия к госслужащему; прогул без уважительной причины; намеренное предоставление во время приема на службу фальшивых документов или ложной информации; нарушение требований охраны профессиональной служебной деятельности,

¹ Решение Советского районного суда г. Махачкалы от 01.09.2010. // Российская газета. – Федеральный выпуск. – 2010. – 30 окт.

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

если это повлекло тяжкие последствия или создало угрозу их наступления; лишение госслужащего права на допуск к данным, что представляют собой государственную тайну, если его работа требует использования этих данных; принятие государственным служащим необоснованного решения, которое привело к причинению ущерба (распространяется только на руководителей); совершение госслужащим действий, которые могут быть основанием для утраты доверия к нему (если он непосредственно занят обслуживанием товарных или денежных ценностей); однократное грубое нарушение служащим-руководителем своих должностных обязанностей, если при этом было нарушено законодательство Российской Федерации или нанесен ущерб; появление на службе в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического, токсического); разглашение информации, которая составляет государственную тайну, и данных, которые стали известны сотруднику во время выполнения им его должностных обязанностей; совершение на рабочем месте хищения, растраты или умышленное причинение ущерба имуществу (работодателя или третьих лиц). По решению руководителя по этим основаниям виновного можно либо уволить, либо наказать при помощи других видов дисциплинарных взысканий.

Федеральный закон № 79-ФЗ не рассматривает вопрос о возможности обжалования дисциплинарного взыскания или акта о прекращении дисциплинарного дела иными участниками дисциплинарного производства, кроме самого гражданского служащего и представителя его нанимателя.

Действующим законодательством предусмотрено право обжалования только дисциплинарного взыскания, а также решение комиссии по служебным спорам.

Трудность в реализации права на обжалование в случае несогласия участника дисциплинарного производства с его результатами, заключается в отсутствии нормативного закрепления, отсутствием достаточных норм права по обжалованию дисциплинарных взысканий.

Вместе с тем, обжалование дисциплинарных взысканий государственных гражданских служащих имеет нормативное закрепление. Так, в соответствии с п. 7 ст. Федерального закона №58-ФЗ гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа или в суд.

Порядок и правила обращения в комиссию по служебным спорам или в суд, порядок рассмотрения служебного спора, принятия решения и его исполнения предусмотрены главой 16 данного закона, другими федеральными законами, а также гражданским процессуальным законодательством.

Действующее законодательство предусматривает право гражданского служащего на обращение в комиссию по служебным спорам в трехмесячный срок со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права. То есть с момента вручения ему копии акта о применении дисциплинарного взыскания. В случае пропуска по уважительным причинам этого срока комиссия может восстановить его и рассмотреть служебный спор по существу в течение десяти календарных дней со дня подачи письменного заявления.

Решение комиссии по служебным спорам, в свою очередь, может быть обжаловано любой из сторон в суд в десятидневный срок со дня вручения ей копии решения комиссии.

В судах рассматриваются дела о восстановлении в ранее замещаемой должности, об изменении даты освобождения от замещаемой должности гражданской службы и формулировки причины указанного освобождения, а также об оплате за время вынужденного прогула. При обжаловании остальных видов дисциплинарных взысканий служащий имеет право выбора, в какой орган обратиться.

В судах рассматриваются служебные споры по письменным заявлениям гражданского служащего, представителя нанимателя или представителя выборного профсоюзного органа данного государственного органа, в случае, если хотя бы один из сторон не согласен с решением комиссии по служебным

спорам, либо если гражданский служащий или представитель нанимателя обращается в суд без обращения в комиссию по служебным спорам, а также по заявлению прокурора, если решение комиссии по служебным спорам не соответствует федеральным законам или иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Сроки обращения в суд за рассмотрением служебного спора и порядок освобождения гражданских служащих от судебных расходов, порядок вынесения решений по служебным спорам, связанным с освобождением от замещаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской службы, порядок удовлетворения денежных требований гражданских служащих, исполнения решений о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы и ограничения обратного взыскания сумм, выплаченных по решению органов по рассмотрению служебных споров, полагаю, должны быть четко регламентированы действующим законодательством, должны быть установлены федеральным законом, который в настоящий момент пока не принят.

Принято считать, что в случае обращения государственных гражданских служащих в суд в целях восстановить нарушенное право, редки. Это обусловлено, прежде всего, отсутствием нормативного закрепления, а именно отсутствием действенных гарантий прав гражданского служащего, что является одной из причин чрезвычайной редкости таких судебных процессов.

Как отмечается в литературе, государственный служащий решается оспаривать дисциплинарное взыскание в суде только в самом крайнем случае, когда применена такая мера дисциплинарной ответственности, как увольнение, да и то далеко не всегда. Иные взыскания обжалуются в судебном порядке крайне редко, так как любое разбирательство подобного рода непременно

осложнит положение жалобщика, сделает его дальнейшее пребывание в аппарате государственного органа почти наверняка невозможным¹. Таким образом, в случае совершенствования механизма обжалования дисциплинарного взыскания, и прежде всего его полноценной нормативной основы, позволит сделать дисциплинарное разбирательство более объективным, а применение мер дисциплинарной ответственности – законным и обоснованным, что, в конечном счете, направлено на обеспечение прав гражданского служащего.

Таким образом, законом предусмотрена возможность обжалования дисциплинарного взыскания.

Обязательным элементом дисциплинарного проступка на государственной службе является вина госслужащего. Установления его вины в совершении деяния требуется ст. 59 Федерального закона № 79-ФЗ в связи с чем на практике госслужащие оспаривают законность дисциплинарного взыскания, ссылаясь на отсутствие своей вины в совершенном проступке.

Полагаем, что для проведения конкретных заключений и выводов о дисциплинарных взысканиях государственных гражданских служащих, необходимо обратиться к судебным актам, вынесенным по существу дела. Необходимо ознакомиться с практикой судебных актов по конкретным категориям указанных споров.

Вопросы судебной практики являлись предметом изучения многими учеными. Так, например, Н.А. Колоколов выявил, что государственные служащие обращаются в суды с требованиями о восстановлении на службе, признании незаконными решений комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию

¹ Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации: монография: в 3 ч. Ч. 2: Повышение эффективности государственной службы: правовые и организационные проблемы. – М., 2015. С. 23-24.

конфликтов интересов, решения аттестационной комиссии, приказа об увольнении, приказа начальника о наложении дисциплинарного взыскания¹.

Дела такого рода инициируются не только самими служащими, но и прокурорами, которые обращались с требованиями о расторжении контрактов с государственными или муниципальными служащими.

Пример 1. Ж. обратился в районный суд с иском к учреждению о восстановлении срока для обращения в суд, признании приказа об увольнении незаконным, восстановлении на службе, взыскании денежного довольствия за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда. Решением суда иск Ж. в части восстановления срока удовлетворен, в остальной части иск удовлетворен частично.

Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда и принимая новое решение об отказе в удовлетворении заявленных Ж. требований, указал, что постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по ст. 285, 286, 290, 291, 291.1 УК РФ в отношении Ж. за отсутствием составов указанных преступлений не может быть положено в основу вывода о незаконности увольнения истца, поскольку для увольнения на основании ведомственного закона не требуется наличия состава уголовного преступления, а достаточно установления факта совершения лицом дисциплинарного коррупционного проступка².

Пример 2. Р. обратился в городской суд с иском к учреждению о признании незаконно уволенным со службы и восстановлении на службе. Решением суда Р. в иске отказано, так как факт отказа в возбуждении уголовного дела по ст. 285,

¹ Колоколов Н.А. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих через призму судебной практики (материально-правовой аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 2. – С.38-43

² Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 гг. дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной

290 УК РФ в отношении Р. не может служить основанием для освобождения его от дисциплинарной ответственности при наличии доказательств, подтверждающих факт совершения дисциплинарного коррупционного проступка. Учитывая, что необходимым условием применения дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного коррупционного проступка является соразмерность взыскания содеянному (нарушению) и личности нарушителя, суды проверяли не только установление факта дисциплинарного коррупционного проступка, но и соответствие примененного дисциплинарного взыскания тяжести совершенного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, соблюдение служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей (ч. 2 ст. 59.3 ФЗ от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ч. 4 ст. 27.1 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»)¹.

Пример 3. Б. обратился в суд с иском к Федеральному агентству по рыболовству и его территориальному управлению о признании незаконным увольнения. Решением районного суда в удовлетворении иска отказано. Судом установлено, что Б. назначен на должность руководителя территориального управления Федерального агентства по рыболовству, с ним заключен служебный контракт. В адрес начальника государственной службы и кадров Федерального агентства по рыболовству поступило сообщение в отношении Б., в котором указано, что Б. в нарушение норм ч. 1 ст. 8 ФЗ «О противодействии коррупции»

¹ Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 гг. дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной

не указал сведения об имеющемся у него счете в банке и движении денежных средств по нему. За период с 21 мая 2010 по 22 февраля 2011 на данный счет Б. было переведено около 22 млн руб., из которых впоследствии 15,8 млн руб. были подвергнуты конверсии и переведены в адрес контрагентов - резидентов Швеции. По приказу Росрыболовства ввиду факта возможного представления неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении Б. была назначена проверка в соответствии 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, утвержденным Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065.

Признавая увольнение правомерным и отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд указал, что при прекращении служебного контракта с Б. ответчиком учтен характер совершенного правонарушения, его тяжесть (сокрытие получения дохода в размере двадцати двух миллионов рублей) и тот факт, что ранее к Б. уже применялось взыскание за аналогичное нарушение. Кроме того, суд учел, что Б. не представил объяснений по факту допущенных нарушений, а также уклонился от явки на заседание комиссии Росрыболовства по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, которая проводила проверку по факту возможного представления им неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера¹.

¹ Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 гг. дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий, осуществляется путем отвода или самоотвода государственного или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством. Непринятие государственным, муниципальным служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов,

// Российская газета. 2013. 31 нояб.
ответственности за совершение коррупционных проступков (утв. Президиумом Верховного
Суда РФ 30 июля 2014 г.). – Федеральный выпуск. – . –

стороной которого он выступает, является основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности.

Пример 4. К. обратился в районный суд с исковыми требованиями к главному управлению МЧС России по субъекту Российской Федерации о признании незаконными протокола заседания комиссии, приказа об увольнении, восстановлении на службе, взыскании оплаты вынужденного прогула и компенсации морального вреда. При разрешении спора суд установил, что К. замещал должность начальника отдела ГИМС ГУ МЧС России по субъекту Российской Федерации. В его должностные обязанности входили организация и контроль ежегодного технического освидетельствования баз (сооружений) для стоянок маломерных судов, а также выдача разрешений на эксплуатацию указанных баз (сооружений). При этом жена К. являлась учредителем общества с ограниченной ответственностью «Клуб водомоторников и водолазов», на средства которого на водохранилище возведена дамба-волнолом. Установив данные обстоятельства, а также то, что К. в период прохождения службы не информировал начальника главного управления о своей личной заинтересованности в строительстве и функционировании дамбы-волнолома, мер по урегулированию конфликта интересов не принимал, суд, руководствуясь п. 12 ч. 1 ст. 15, п. 10 ч. 1 ст. 16, ст. 19, п. 1 ч. 1 ст. 59.2, п. 1.1 ст. 37 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», отказал К. в удовлетворении исковых требований.

Пример 5. Я. обратилась в суд с иском к управлению Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации о признании незаконными и отмене приказов о применении дисциплинарного взыскания в виде замечания, о лишении премии, применении дисциплинарных взысканий в виде выговора, а также о признании незаконным и отмене заключения по результатам служебной проверки. Я замещала должность начальника отдела организации контроля обращения лекарственных средств и изделий медицинского назначения территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального

развития по субъекту Российской Федерации. Причиной привлечения к дисциплинарной ответственности в виде выговора послужило то, что она не сообщила представителю работодателя о конфликте интересов либо возможности его возникновения и проводила документарные внеплановые проверки в коммерческой организации, будучи замужем за лицом, являющимся начальником отдела в указанной организации. По решению районного суда, оставленному без изменения апелляционным определением областного суда, исковые требования удовлетворены. Признавая незаконными и подлежащими отмене оспариваемые приказы, суд указал, что в основании конфликта интересов лежит материальный аспект - получение или реальная возможность получения гражданским служащим (или членами его семьи) в связи с исполнением должностных обязанностей доходов, иной материальной выгоды с учетом конкретной ситуации. В связи с этим суд не согласился с доводами представителя ответчика о том, что участие истца в документарных проверках организации, где работает ее муж, не исключает получение последним премии в виде материальной выгоды.

При этом суд учел, что супруг истца не является учредителем либо руководителем коммерческой организации, отношения к деятельности по обеспечению граждан лекарственными средствами не имеет. В указанной организации и ранее проводились проверки, по результатам которых выносились предписания об устранении нарушений законодательства. Руководствуясь положениями п. 12 ч. 1 ст. 15, ст. 19 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», суд пришел к выводу о том, что утверждения ответчика о возможности возникновения конфликта¹.

¹ Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 гг. дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г.). // Российская газета. – Федеральный выпуск. – 2013 – 30 окт.

Вывод по главе 3.

Все меры юридической ответственности, применяемые к гражданским служащим – особые виды санкций, предусмотренные отечественным законодательством. Дисциплинарные взыскания, рассматриваемые в отношении государственных гражданских служащих, несомненно, имеют свою специфику, которая связана с особым родом деятельности данной категории лиц. С помощью различных видов дисциплинарных взысканий государство контролирует деятельность государственных гражданских служащих, а также следит за правомерным исполнением обязанностей, возложенных на них. Предусмотренные законодательством нормы дисциплины регулируют служебную деятельность гражданских служащих, а также затрагивает и отдельные стороны поведения служащих вне службы. Исходя из обзора практики по рассмотрению в 2012-2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утвержденным Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июля 2014 года, выявлены причины применения дисциплинарных взысканий к государственным и муниципальным служащим. Выделяются такие как: непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный служащий; осуществление предпринимательской деятельности; непредставление сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в том числе своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

Специфика дисциплинарной ответственности руководителей обусловлена наличием специальных должностных обязанностей у этой категории служащих. Учитывая особенности правового положения руководителей, Федеральный закон №79-ФЗ устанавливает повышенную дисциплинарную ответственность этой категории служащих. Кроме того, Федеральный закон №79-ФЗ закрепляет

возможность привлечения руководителей к дисциплинарной ответственности за противоправные действия их подчиненных. Речь идет о даче руководителем неправомерного распоряжения гражданскому служащему.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования были получены следующие результаты.

Выявлено, что дисциплинарная ответственность занимает доминирующее положение в системе юридической ответственности, применяемой к государственным служащим. Уточнено понятие дисциплинарной ответственности. Дисциплинарная ответственность – это вид юридической ответственности, материально-правовая и процессуально-правовая составляющие которой определены широким перечнем нормативно-правовых актов в зависимости от вида работников (служащих), заключающаяся в применении в порядке служебного подчинения уполномоченным субъектом законодательно предусмотренного вида дисциплинарного взыскания за совершенный дисциплинарный проступок и порождающая особое правовое состояние, характеризующееся наличием неблагоприятных правовых последствий для правонарушителя.

Проанализированы особенности правового регулирования дисциплинарной ответственности гражданских служащих. Одной из важнейших особенностей дисциплинарной ответственности является ее междисциплинарный характер, который во многом предопределяет сложности изучения этого правового явления. Вопросы дисциплинарной ответственности урегулированы в Трудовом кодексе Российской Федерации, и в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Исследованы основания дисциплинарной ответственности гражданских служащих и порядок ее применения. Основанием дисциплинарной ответственности гражданского служащего может служить только дисциплинарный проступок, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Среди пробелов в регламентации порядка

привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности могут быть названы: отсутствие перечня участников дисциплинарного производства, детально определенного их правового статуса, выделенных стадий дисциплинарного производства и принимаемых в их процессе юридически значимых документов, виды доказательств и так далее.

Отсутствие полноценной процессуально-правовой основы привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности существенно умаляет его права и свободы и, прежде всего, его право на полную, объективную и всестороннюю оценку обстоятельств дисциплинарного дела. Все меры юридической ответственности, применяемые к гражданским служащим – особые виды санкций, предусмотренные отечественным законодательством. Дисциплинарные взыскания, рассматриваемые в отношении государственных гражданских служащих, несомненно, имеют свою специфику, которая связана с особым родом деятельности данной категории лиц. С помощью различных видов дисциплинарных взысканий государство контролирует деятельность государственных гражданских служащих, а также следит за правомерным исполнением обязанностей, возложенных на них. Предусмотренные законодательством нормы дисциплины регулируют служебную деятельность гражданских служащих, а также затрагивает и отдельные стороны поведения служащих вне службы.

Исходя из обзора практики по рассмотрению в 2012-2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утвержденным Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июля 2014 года, выявлены причины применения дисциплинарных взысканий к государственным и муниципальным служащим. Выделяются такие как: непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный служащий;

осуществление предпринимательской деятельности; непредставление сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Специфика дисциплинарной ответственности руководителей обусловлена наличием специальных должностных обязанностей у этой категории служащих. Учитывая особенности правового положения руководителей, Федеральный закон №79-ФЗ устанавливает повышенную дисциплинарную ответственность этой категории служащих. Кроме того, Федеральный закон №79-ФЗ закрепляет возможность привлечения руководителей к дисциплинарной ответственности за противоправные действия их подчиненных. Речь идет о даче руководителем неправомерного распоряжения гражданскому служащему.

Выявлены проблемы в правовом регулировании дисциплинарной ответственности, а именно: нормативно не определены цели и принципы такой ответственности; неоправданно широкий круг полномочий по ее произвольному применению передан соответствующим руководителям, отсутствуют правовые нормы, определяющие поводы и основания для возбуждения дисциплинарного производства, состав дисциплинарного проступка; законодатель акцентирует внимание лишь на виновности деяния как необходимом условии наступления дисциплинарной ответственности; в правовом отношении не решена проблема доказательств, используемых в процессе служебной проверки; в действующем законодательстве не содержатся процедуры исполнения решения о наложении дисциплинарного взыскания; от субъекта дисциплинарной власти требуется всесторонний анализ материалов дисциплинарного дела, перечня которых в законодательстве не существует; законодатель не определяет требований по оформлению и хранению дисциплинарных дел, которые могли бы заключаться в приобщении всех материалов к дисциплинарному делу, составлению их описи, необходимости прошнуровать, пронумеровать дело и передать его на хранение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров.

Таким образом, правовое регулирование оснований и порядка привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности остается пока недостаточно эффективным и нуждается в совершенствовании.

Предложены возможные пути решения выявленных проблем: круг субъектов дисциплинарного обвинения должен быть четко установлен в дисциплинарном служебном законодательстве. Кроме того, поступление подобного представления, требования непременно должно влечь возбуждение дела о дисциплинарном проступке, но не обязательно применение дисциплинарного взыскания. Это позволит, с одной стороны, повысить степень ответственности самого представителя нанимателя гражданского служащего, а с другой – не допустить вторжения одного государственного органа или должностного лица в компетенцию другого; для полноты учета всех обстоятельств и обеспечения всестороннего анализа материалов дисциплинарного дела, перечня которых в законодательстве не существует, предложено использовать следующие документы: документы, послужившие поводом для возбуждения дисциплинарного дела; акт о возбуждении дисциплинарного дела; приказ представителя нанимателя о проведении служебной проверки; заключение по результатам служебной проверки; объяснения гражданского служащего; объяснения других лиц; служебная характеристика на гражданского служащего; заключения специалистов, экспертов; другие документы, имеющие отношение к установленным в ходе служебного расследования фактам; законодательно определить требования по оформлению и хранению дисциплинарных дел, которые могли бы заключаться в приобщении всех материалов к дисциплинарному делу, составлению их описи, необходимости прошнуровать, пронумеровать дело и передать его на хранение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров; совершенствование механизма обжалования дисциплинарного взыскания, и прежде всего его полноценной нормативной основы, позволит сделать дисциплинарное разбирательство более объективным, а применение мер

дисциплинарной ответственности – законным и обоснованным, что, в конечном счете, направлено на обеспечение прав гражданского служащего.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации – 2014 – № 31 – 4398 с.

2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 31. – 515 с.

3. Гражданский Кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 31. – 4824 с.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 15. – 2324 с.

5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 89. – 515 с.

6. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации – 2017 – № 15 – 1247 с.

7. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации – 2017 – № 47 – 313 с.

8. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции / Принята Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября 2003 года // Российская газета. – Федеральный выпуск. – 2004. – 30 янв.

9. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // Российская газета. – Федеральный выпуск. – 2016. – 30 окт.

10. О статусе судей в Российской Федерации: федер. закон от 26 июня 1992 № 3132–1 : (ред. от 28 нояб. 2015 г., с изм. от 14 дек. 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации – 2015 – № 74 – 1748 с.

11. О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 № 62: (ред. от 31 дек. 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации – 2014 – № 31 – 4398 с.

12. О системе государственной службы Российской Федерации: федер.

закон от 27 мая 2003 № 58–ФЗ: (ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации – 2015 – № 48 – 2174 с.

13. О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы: указ Президента РФ от 31 дек. 2005 г. № 1574: (ред. от 12 апр. 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации – 2016 – № 57 – 541 с.

14. О федеральной программе Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы): указ Президента РФ

от от 23 нояб. 2002 г. № 223 : (ред. от 6 авг. 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации – 2014 – № 38 – 174 с.

15.О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации: указ Президента РФ от 16 февр. 2005 № 159 // Собрание законодательства Российской Федерации – 2005 – № 31 – 212 с.

16.О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 окт. 2009 г. № 19 // Российская газета. – Федеральный выпуск. – 2009. – 30 окт. – Ст. 207.

17.Статистические данные [Электронный ресурс] // Министерство внутренних дел Российской Федерации. – Электрон. дан. – М., 2016. – Режим доступа: <https://mvd.ru/folder/101762/item/7087734/> (дата обращения:

20.11.2017).

Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

18.Административная ответственность: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. И. Стахов [и др.] ; отв. ред. А. И. Стахова. – 8–е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ–ДАНА: Закон и право, 2014. – 248 с.

19.Алехин, А. П. Административная ответственность за

правонарушения на транспорте: монография / А. П. Алехин. – М.: Юридическая литература, 1967. – 112 с.

- 20.Бахрах, Д. Н. Административное право: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2005. – 800 с.
- 21.Базылев, Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б. Т. Базылев. – Красноярск: Изд-во Красноярского университета, 1985. – 120 с.
- 22.Витрук, Н. В. Развитие теории юридической ответственности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: материалы «Круглого стола» 25-26 мая 1999 г. – Белгород, 2000. – С. 11–24.
- 23.Витрук, Н. В. Общая теория юридической ответственности / Н. В. Витрук. – М.: Норма, 2009. – 432 с.
- 24.Гейхман, В. Л. Трудовое право: учебник для прикладного бакалавриата / В. Л. Гейхман, И. К. Дмитриева, О. В. Мацкевич. – М.: Юрайт, 2015. – 407 с.
- 25.Грачев, С. М. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации (части первой и второй) / под ред. Р. Ф. Захаровой, С. В. Земляченко. – М.: ПБОЮЛ, 2001. – 720 с.
- 26.Гришковец, А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в РФ: учебный курс / А. А. Гришковец. – М.: Дело и сервис, 2003. – 464 с.
- 27.Гришковец, А. А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации / А. А. Гришковец / автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2004. – 35 с.
- 28.Гоманов, Е. П. Понятие и виды юридической ответственности / Е.П. Гоманов, Н. А. Духно, В. И. Ивакин // Государство и право. – 2016. – № 6.

– С. 15–25.

29. Даль, В. И. Толковый словарь живого великорусского языка / В. И. Даль. – М., 1935. – Т. 2. – 742 с.

30. Духно, Н. А. Понятие и виды юридической ответственности / Н. А. Духно, В. И. Ивакин // Государство и право. – 2000. – № 6. – С. 12–17.

31. Ефремова, О. Н. Понятие административной ответственности / О. Н. Ефремова // Адм. право. – 2016. – № 4. – С. 51–55.

32. Иоффе, О. С. Обязательственное право / О. С. Иоффе. – М., 1975. – 195 с.

33. Кожевников, О. А. Юридическая ответственность в системе права / О. А. Кожевников / Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Саратов, 2003. – С. 13–14.

34. Кулешов, И. В. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: общее и особенное / И. В. Кулешов. – Чиновникъ. – 2005. – № 2 (36). – С. 111.

35. Лейст, О. Э. Основные виды юридической ответственности за правонарушение / О. Э. Лейст // Правоведение. – 1977. – № 3. – С. 25–26.

36. Макарова, Н. И. К вопросу о правовом статусе государственного служащего / Н. И. Макарова // Вестник ОмГУ. – 2008. – Вып. 1. – С. 85–87.

37. Малаш, Т. А. Принцип неотвратимости юридической ответственности: учеб. пособие. / Т. А. Малаш. – М.: 2015. – 138 с.

38. Манохин, В. М. Административное право России: учебник / В. М. Манохин. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2015. – 272 с.

39. Маналиков, П. Н. Административное право / П. Н. Маналиков. – Ростов н/ Д. : Феникс, – 2016. – 346 с.

40.Маркин, А. В. Диалектическая логика негативной ответственности в позитивном праве / А.В. Маркин // Вектор науки Тольяттин. гос. ун–та. – 2016. – № 1. – С. 51–55.

41.Маркин, А. В. Ответственность и обязанность в структуре нормы права / А.В. Маркин // Вектор науки Тольяттин. гос. ун–та. – 2015. – № 3. – С. 258 – 260.

42.Махина, С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография / С. Н. Махина. – Воронеж , 2015. – 246 с.

43.Ноздрачёв, А. Ф. Законодательство о государственной службе: учеб. Пособие / А. Ф. Ноздрачёв . – М. :Дело, 1999. – 123 с..

44.Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М., 1981. – 218 с.

45.Погодина, И. В. К вопросу о применении дисциплинарных взысканий к работникам / И.В. Погодина // Трудовое право. – 2015. – № 12. – С. 38 – 45.

46.Попов, Л. Л. Административное право России: учебник / Л.Л Попов. – М., 2016. – 632 с.

47.Пионтковский, А. А. Правоотношения в уголовном праве / А.А. Пионтковский // Правоведение. – 1962. – № 2. – С. 89.

48.Пресняков, М. В. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и дифференциации / М.В. Пресняков // Трудовое право. – 2015. – № 8. – С.10 – 15.

49.Самощенко, И. С. Ответственность по советскому законодательству / И. С. Самощенко. – М.: Норма , 1963. –174 с.

50.Семенов, В. М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства / В. М. Семенов. – М.: Юрид. лит., 1982. – 152 с.

51.Смоленский, М. Б. Административное право / М. Б. Смоленский. – Ростов н/ Д. : Феникс, – 2016. – 346 с.

52.Старилов, Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации:

Правовое регулирование / Ю. Н. Старилов. – М.: ВГУ, – 2015. – 516 с.

53.Сыроватская, Л. А. Ответственность за нарушение трудового законодательства /Л. А. Сыроватская. – М.: Юр. литература, –2016. 176 с.

54.Туганов, Ю. С. Некоторые проблемные аспекты процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности /

Ю.С. Туганов // Право в Вооруженных силах. – 2016. – № 5. – С. 22–24.

55.Чиканова, Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: монография / Л. А. Чиканова. – М., 2014. С. 106.

56.Ширяев, В. Н. Понятие должностного преступления / В.Н. Ширяев

// Юридический вестник. 1913. – № 75. С. 98

57.Шиндяпина, Е. Д. Соотношение аналогии права и аналогии закона /

Е. Д. Шиндяпина, С. В. Бошно // Юрист. – 2006. – № 7. – С. 6–9.