

Министерство образования и науки Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Магистратура

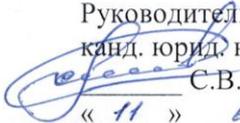
Обыденнова Ольга Сергеевна

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ КАК ВИД ЮРИДИЧЕСКОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель ВКР
канд. юрид. наук, доцент
С.В. Ведяшкин


« 11 » 05 2016 г.

Автор работы

О.С. Обыденнова

Томск - 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
1 Сущность юридической ответственности государственных гражданских служащих и ее признаки	7
1.1 Понятие юридической ответственности и ее особенности применительно к государственным гражданским служащим	7
1.2 Принципы юридической ответственности государственных гражданских служащих	16
1.3 Виды юридической ответственности государственных гражданских служащих	21
2 Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих	32
2.1 Характеристика и особенности привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности	32
2.2 Дисциплинарный проступок как основание привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности	40
2.3 Дисциплинарное производство	49
3 Практические проблемы реализации дисциплинарного производства в отношении государственных гражданских служащих	64
Заключение	75
Список использованных источников и литературы	81

ВВЕДЕНИЕ

Проблема повышения эффективности работы государственного аппарата, внедрение действенных механизмов контроля со стороны общества за деятельностью государственных служащих - актуальна во все времена. Для этой же цели в Российской Федерации проводились реформы в 2002-2005г.¹

Решение поставленных задач возможно лишь при условии успешной реализации принципа законности в государственном управлении и логически связанного с ним принципа ответственности государства и государственных служащих за совершаемые ими деяния.

Проблемы юридической ответственности являются актуальными, дискуссионными, а также научно неисчерпаемыми и практически значимыми на всем протяжении развития теории государства и права. В современных условиях исследования проблем юридической ответственности в целом и проблем юридической ответственности государственных гражданских служащих, в частности, приобретают огромное практическое и теоретическое значение.

Наиболее очевидными проблемы юридической ответственности государственных гражданских служащих становятся тогда, когда в стране происходит качественный и количественный рост преступлений и иных правонарушений, совершаемых самими государственными служащими. Так, согласно официальному сайту МВД России количество зарегистрированных преступлений, совершенных против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления за январь –октябрь 2015 года оставляет 18 566.² Так в сравнении вторым полугодием 2005 года этот показатель снизился почти в 8 раз, так как в этот период было зафиксировано 150 тысяч коррупционных преступлений. Можно сказать, что ситуация за десять лет существенно изменилась, однако, преждевременно делать вывод о том, что количество совершенных преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления стремится к нулю и то, что проблем в этой области стало меньше.

Фактически, и до настоящего времени так и не было выработано единого понятия «юридическая ответственность государственных гражданских служащих».

¹ Концепция реформирования системы государственной службы РФ : утв. Президентом РФ 15 авг. 2001 г. № Пр-1496 м// Собрание законодательства РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

² Статистические данные [Электронный ресурс] // Министерство внутренних дел Российской Федерации. Электрон. дан. М., 2016. URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/7087734/> (дата обращения: 10.02.2016).

Так же является спорными вопросы относительно видов юридической ответственности, к которым можно привлечь государственных гражданских служащих.

Анализ действующего законодательства об административных правонарушениях позволяет сделать вывод о фактическом отсутствии самостоятельного, структурированного института ответственности гражданских служащих в законодательстве об административных правонарушениях.

В настоящей работе рассматривается юридическая ответственность государственных гражданских служащих, регламентированная административным законодательством, ее виды, а также особенности дисциплинарной ответственности как самостоятельного вида.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе установления, применения и реализации юридической ответственности государственных гражданских служащих, урегулированные нормами права.

Предметом исследования являются теоретико-правовые аспекты юридической ответственности государственных гражданских служащих, законодательные и иные нормативные акты, устанавливающие юридическую ответственность государственных гражданских служащих, практические проблемы правового регулирования, механизма реализации и совершенствования института юридической ответственности государственных гражданских служащих, а также вопросы эффективности правовых норм о дисциплинарной ответственности гражданских служащих, проблемы ее правового регулирования и направления совершенствования дисциплинарного служебного законодательства.

Целью настоящей магистерской диссертации является теоретическое исследование проблем юридической ответственности гражданских государственных служащих по административному праву, а также разработка теоретических основ нормативно-правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Поставленная цель достигалась путем решения следующих задач:

1. Раскрыть содержание и признаки юридической ответственности государственных гражданских служащих.

2. Определить виды юридической ответственности государственных гражданских служащих в рамках административного права.

3. Сформулировать понятие юридической ответственности государственных гражданских служащих в рамках административного права и проанализировать ее содержание;

4. Рассмотреть основание, сущность и порядок применения к гражданским служащим дисциплинарной ответственности.

5. Сформулировать основные направления совершенствования законодательства о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Научная новизна заключается в том, что работа посвящена юридической ответственности государственных гражданских служащих, выполненная с позиции теории государства и права, в условиях новейших общественных отношений и на основе современного российского законодательства.

Юридическая ответственность государственных гражданских служащих исследуется как комплексный межотраслевой институт юридической ответственности, функционирующий в различных видах правоотношений.

В работе рассматривается понятие юридической ответственности государственных гражданских служащих. Так же определяется место в системе юридической ответственности, а также исследованы элементы механизма ее реализации. Рассматриваются принципы ответственности государственных гражданских служащих, особенности привлечения к дисциплинарной ответственности.

Нормативную базу 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-философов, 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, Я.М. 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. Козбанепко, С.А. Комарова, О.А. Красавчикова, В.Н. Кудрявцева, В.И. 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.

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

1 Сущность юридической ответственности ГГС и ее признаки

1.1 Понятие юридической ответственности и ее особенности применительно к государственным гражданским служащим

В 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 них.¹ Согласно словарю В. И. Даля ответственность есть «обязанность отвечать за что-то, повинность ручательства за что-то, долг дать в чем-то отчет».²

Однако в юридической науке распространено и иное мнение. Так, например, профессор Р. О. Халфина полагала, что в праве и правовой науке термин «ответственность» давно приобрел вполне определенное, самостоятельное содержание, которое отличается от его филологического значения.³

«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».⁴

«Позиции момент возникновения юридической ответственности связывается с решением компетентного органа или должностного лица об определении правонарушителю вида и меры юридической ответственности, то есть с вынесением соответствующего правоприменительного акта».⁵

Анализируя позиции множества авторов, фактическим основанием юридической ответственности государственных гражданских служащих выступает правонарушение, которое, в свою очередь, характеризуется совокупностью признаков, образующих его состав, а юридическим основанием - норма права и соответствующий правоприменительный акт, в котором компетентный орган устанавливает конкретный объем и форму принудительных мер к конкретному правонарушителю.

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.

³ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 23.

⁴ Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск, 1985 С. 75; Назаров Б. Л. Социалистическое право в системе социальных связей. М., 2014. С. 290; Пионтковский А. А. Правоотношения в уголовном праве // Правоведение. 1962. № 2. С. 89; Курляндский В. И. О сущности и признаках уголовной ответственности // Советское государство и право. 1963. № 11. С. 91

⁵ Шиндяпина М. Д. Стадии юридической ответственности: учеб. пособие. М., 1998. С. 70.

Так как юридическим основанием ответственности является норма права и соответствующий правоприменительный акт, в котором компетентный орган устанавливает конкретный объем и форму принудительных мер к конкретному правонарушителю, можно сказать, что юридическая ответственность исходит и устанавливается государством. Это происходит посредством нормы права, которая выражает нормативную оценку правонарушения как социально вредного деяния. За пределами нормы права нет и не может быть ни правонарушения, ни юридической ответственности.

Юридическая ответственность также выражается в государственно-властном 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 государственно-принудительным 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, 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 правосстановительной 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.

«Содержание ответственности можно кратко определить так: 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 так же 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.

Необходимо рассмотреть особенности юридической ответственности применительно к государственным гражданским служащим.

Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О системе государственной службы Российской Федерации» в статье 10 дает определение федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта федерации. Под федеральным государственным служащим понимается гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

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

«Под государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации понимается гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации может получать денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета».¹

Таким образом, в качестве основополагающих признаков гражданского государственного служащего указанный закон выделяет: наличие российского гражданства, занятие должности государственной службы, осуществление профессиональной служебной деятельности, получение денежного вознаграждения за счет средств федерального бюджета (бюджета субъекта федерации).

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регулирующий вопросы государственной гражданской службы, содержит одно определение гражданского государственного служащего. В соответствии со статьей 13 Закона №79-ФЗ под гражданским государственным служащим понимается гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Произведя сравнение между рассмотренными терминами, можно сделать вывод о том, что последнее понятие является шире по своему содержанию, нежели понятие, используемое в Федеральном законе от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О системе государственной службы Российской Федерации».

В качестве основополагающего признака гражданского государственного служащего является замещение им должности федеральной гражданской службы и субъекта РФ. Вне

¹ О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ: (ред. от 13 июля 2015 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2015. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

должностей государственной службы сама государственная служба невозможна. Вместе с тем, ни один федеральный закон не содержит определения общего понятия должности государственной службы и производного от него понятия должности государственной гражданской службы.

В этих законодательных актах говорится лишь о том, что должности государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ, а также законами или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, кроме того, дается их классификация с подразделением на категории и группы, дается понятие реестров должностей государственной гражданской службы РФ, однако, само понятие отсутствует.

Понятие «должность государственной службы» отсутствует в действующем законодательстве, представляется целесообразным обратиться к юридической науке. Помимо термина «должность государственной службы» законодательство содержит внешне схожий с ним, однако, в содержательном плане отличающийся термин «государственная должность».

Государственные должности в соответствии с федеративным устройством Российской Федерации подразделяются на государственные должности РФ и государственные должности субъектов РФ.

В Российской Федерации существует реестр государственных должностей федеральных государственных служащих¹.

Таким образом, можно сделать выводы о признаках, характерных для государственных гражданских служащих.

Важнейшим признаком, характеризующим государственного гражданского служащего, является наличие российского гражданства. Данный признак предусмотрен статьей 13 Закона №79-ФЗ, и входит в само понятие гражданского служащего.

В соответствии со ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»² под гражданством РФ понимается устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Наличие российского гражданства у лица, находящегося на государственной гражданской службе, следует из политического характера права на доступ к

¹ О реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 31 дек. 2005 г. № 1574 : (ред. от 12 апр. 2016 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² О гражданстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 31 мая 2002 № 62: (ред. от 31 дек. 2014 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2014. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

государственной службе, как частного проявления общего права граждан РФ на управления делами государства.

Кроме того, в качестве важнейшего признака выделяют наличие акта о назначении лица на должность гражданской службы - служебного контракта.

Далее, выделяют наличие у государственного гражданского служащего - денежного содержания, выплачиваемого за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Данный признак предопределен властно- публичным характером гражданской службы, который объективно исключает возможность финансирования деятельности гражданских служащих не за счет государственных финансов.

В качестве самостоятельных признаков гражданского служащего, можно назвать профессиональный и служебный характер его деятельности на замещаемой должности гражданской службы. Профессиональный характер деятельности подразумевает наличие у него служащего необходимого образовательного уровня, практического опыта, владение специальными приемами и навыками осуществления этой деятельности. Профессиональная деятельность является основным видом трудовой деятельности, а также преимущественным источником дохода лица, ее осуществляющего.

Служебный характер деятельности гражданских служащих обусловлен публичностью государственной службы. Гражданский служащий является представителем государственной власти, исполняет свои обязанности в полном соответствии с Конституцией РФ, законами и иными нормативно-правовыми актами, осознавая общественную важность и значимость своей деятельности, а также повышенную ответственность за надлежащее исполнение своих трудовых обязанностей.

Важными признаками, так же характеризующими гражданского служащего являются: достижение гражданином РФ восемнадцатилетнего возраста, владение государственным языком Российской Федерации (которым в соответствии с ч.1 ст. 68 Конституции РФ является русский язык), а также соответствие квалификационным требованиям, установленным Законом №79-ФЗ.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят: требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Конкретный объем квалификационных требований обусловлен должностью государственной службы, ее отнесением к определенной категории и группе должностей государственной гражданской службы.

Сущность юридической ответственности государственных служащих является наличием у государственного служащего установленной нормами права юридической обязанности соблюдать и исполнять возложенные на них должностные обязанности, которые реализуются в правомерном поведении. В случае совершения им правонарушения наступает юридическая обязанность претерпеть осуждение и основанные на нем различные виды правоограничений.

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 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 РФ 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.

«Юридическая ответственность 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

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 побуждения²

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 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».³ Можно выделить несколько наиболее распространенных подходов к пониманию сущности юридической ответственности.

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.

³ Юсупов В. А. Право и советское государственное управление (административно-правовой аспект проблемы). Казань, 1976. С. 154

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 дисциплинарной.¹

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, 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.

На основании изложенного, основные признаки юридической ответственности выделяют: возникновение юридической ответственности только за совершенное правонарушение.

Правонарушение выступает в качестве единственного основания юридической ответственности. При этом под правонарушением следует понимать общественно опасное, противоправное, виновное деяние за которое нормами права предусмотрено применение принудительных мер.

Факт совершения правонарушения должен быть установлен с соблюдением всех требований процессуального законодательства, обеспечивающего право привлекаемого к ответственности лица на защиту.

¹ Административное право России : учебник / Манохин В. М. Саратов, 2011. С. 73

Юридическая ответственность наступает с момента вступления решения компетентного органа или должностного лица о применении мер юридической ответственности в законную силу. Внешним выражением юридической ответственности является применение к правонарушителю определенных мер государственного принуждения. Данные меры могут выражаться в возложении дополнительной обязанности, ограничении или лишении прав и свобод, либо принудительном исполнении уже существующей обязанности. Кроме того, установление факта совершения правонарушения влечет официальное публичное осуждение правонарушителя и его деяния.

В соответствии со статьей 13 Закона №79-ФЗ под гражданским государственным служащим понимается гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

1.2 Принципы юридической ответственности государственных гражданских служащих

В философской литературе принцип - «начало», определяется, во-первых, как непосредственное обобщение опыта и фактов, результатом которого является основная мысль, идея, служащая для построения теории, и, во-вторых, как закон науки, поскольку в нем выражаются существенные и необходимые отношения действительности.¹

Принципы имеют объективный характер, они обусловлены природой и обществом.

Основополагающие идеи формируются наукой и выступают как результат активного, творческого отношения человека к окружающей действительности.

В юридической науке считается, что не все руководящие идеи являются научными принципами, а лишь те из них, которые адекватно отражают объективные закономерности, тенденции исторического развития.

Принципы права имеют огромное значение и выступают в качестве основополагающих идейных начал, которые приобретают характер руководящих нормативных требований, обладающих признаком универсальности норм.

¹ Сичивица О. М. Методы и формы научного познания. М., 1972. С. 77.

Правовые принципы находят свое закрепление в законодательстве. Но вне зависимости от этого, они, фактически, приобретают нормативный характер и осуществляют регулятивное воздействие на общественные отношения.

По мнению Б. Т. Базылева, принципы юридической ответственности есть «внутренние закономерности существования данного правового института, выражающие его природу и назначение. Нарушение таких принципов, отступление от них неизбежно деформирует институт юридической ответственности, размывает его границы, ведет к искусственному смешению с другими правоохранительными институтами, имеющими собственные закономерности бытия»¹

Принципы юридической ответственности, - пишут Р. Л. Хачатуров и Д. А. Липинский, - «это отправные идеи, закрепленные в действующем законодательстве, характеризующие сущность и содержание юридической ответственности и определяющие ее законодательное развитие, и практику применения, а также поведение субъектов юридической ответственности».²

Профессор А.Ф. Ноздрачев отметил, что «закрепление принципа ответственности имеет своей целью ориентировать государственных служащих на добросовестное, целесообразное и законное осуществление своих должностных обязанностей и практически означает, что невыполнение или ненадлежащее выполнение этих обязанностей должны повлечь за собой применение мер юридической ответственности».³

Для лучшего понимания принципов права следует в обязательном порядке учитывать правовые позиции Конституционного Суда РФ, которые обогащают характеристику принципов юридической ответственности, определяют условия их реализации в законотворчестве и правоприменении.⁴

Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, исходя из положений в части 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В соответствии с приведенным конституционным положением, законы, устанавливающие составы правонарушений и меры юридической ответственности за их совершение, должны быть официально опубликованы и не должны противоречить всем другим конституционным положениям.

¹ Базылев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск, 1985. С. 30.

² Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А. Общая теория юридической ответственности. М., 2011. С. 299.

³ Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 65.

⁴ 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; Он же. Конституционное правосудие в России (1991—2001 годы): Очерки теории и практики. М., 2001. С. 360 - 452.

Действующее законодательство не содержит понятия принципа ответственности государственных служащих, даже после концепции реформирования системы государственной службы, проведенной в 2001 году.

Вопрос о классификации принципов юридической ответственности в правовой науке является дискуссионным. По форме юридического закрепления в числе легальных принципов юридической ответственности различают конституционные и отраслевые принципы, то есть те, которые закреплены в Конституции РФ либо в отраслевом законодательстве. К общеправовым принципам можно отнести принципы справедливости, гуманизма, равенства, признание и уважение прав и свобод человека и гражданина, и другие. Общеправовые принципы являются универсальными, в равной мере распространяют свое действие и на юридическую ответственность как на явление, вытекающее из объективного права. Общеправовые принципы обуславливают сущность, содержание и направленность собственно принципов юридической ответственности.

В Российской Федерации для развития законодательства о государственной гражданской службе был воплощен в действующее законодательство фундаментальный принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц, который имеет огромное практическое значение.

В соответствии с п.8 статьи 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: принципами гражданской службы является защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Данный принцип предполагает закрепление для гражданских служащих надежные правовые гарантии реализации права на защиту при привлечении к юридической ответственности, исключающих возможность неосновательных обвинений.

Исходя из положений научной доктрины, Конституции РФ и иных законов, можно выделить следующие принципы юридической ответственности: законности ;правомерность основания юридической ответственности; неотвратимость наступления юридической ответственности; равные основания юридической ответственности; индивидуализация юридической ответственности; недопустимость привлечения к юридической ответственности дважды (повторно)за одно и то же правонарушение; оптимальность процессуальной формы юридической ответственности ;эффективность реализации юридической ответственности; равные основания юридической ответственности; принцип индивидуализации гражданско-правовой ответственности.

Принципы юридической ответственности не всегда находят достаточно полное закрепление в Конституции РФ и в текущем(отраслевом) законодательстве, большинство принципов, например, закреплено в КоАП: Статья 1.4 КоАП РФ закрепляет и раскрывает равенство всех перед законом. В ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ предусмотрены правила обратной силы действия закона об административных правонарушениях и административной ответственности, по существу характеризующие принципы обратной силы действия закона, а в ч. 2ст. 1.1 и в ст. 1.6, 1.7 и в ряде других статей КоАП РФ, по существу, воплощен принцип конституционности и законности административной ответственности.

Полагаю, что первоначально необходимо рассматривать принцип законности - как обязательный принцип, который заключается в точном и неуклонном исполнении требований закона при назначении юридической ответственности, которая назначается только за деяния, прямо запрещенные нормой права и только в пределах санкции соответствующей нормы. Вообще, в юридической литературе содержание принципа законности трактуется неоднозначно. Б.Т. Базылев указывал, что содержание принципа законности только в «законности оснований ее наступления».

Принцип неотвратимости юридической ответственности является выражением неразрывной связи факта правонарушения и последующих за ним справедливых последствий за его совершение. В целом отсутствие закрепления принципа ответственности государственных служащих на законодательном уровне можно отнести к числу больших недостатков действующего законодательства о государственной службе. Указанный принцип означает неизбежность наступления юридической ответственности, если она предусмотрена законом за совершение правонарушения, действует на всех стадиях юридической ответственности - от возникновения до момента прекращения. И. С. Самощенко и М. Х. Фарукшин справедливо подчеркивают, что «неотвратимость ответственности состоит прежде всего в том, что ни одно правонарушение не может остаться незамеченным или нераскрытым, что каждое правонарушение должно получить публичную огласку, попасть в поле зрения общества и государства, должно быть осуждено с их стороны»¹.

«Общеизвестно, что предупредительно-воспитательное значение наказания обуславливается вовсе не его жестокостью, а его неотвратимостью. Правонарушение без ответственности- явление ненормальное, опасное, порождающее безответственность, правовой нигилизм, произвол и беззаконие».²

¹ Самощенко И. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1963. С. 174.

² Малаш Т. А. Принцип неотвратимости юридической ответственности : учеб. пособие. М., 1998. С. 28.

Равные основания юридической ответственности. Общеправовой принцип равенства всех перед законом и судом, нашедший закрепление в части 1 и 2 статьи 19 Конституции РФ, наряду с равенством прав и свобод (равноправием) человека и гражданина, с запретом на любые формы ограничения прав, дискриминации граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности включает равенство обязанностей и равные основания юридической ответственности.

Принцип равенства перед законом в отношении юридической ответственности находит закрепление в текущем (отраслевом) законодательстве применительно к конкретным видам юридической ответственности.

Принцип индивидуализации гражданско-правовой ответственности состоит в том, что ответственность наступает с учетом степени вредоносности деликта, формы вины правонарушителя и других обстоятельств. Принцип полного возмещения вреда предполагает восстановление имущественного положения потерпевшего. Но по отдельным видам обстоятельств и по обстоятельствам, связанным с определенным родом деятельности, законом может быть ограничено полное возмещение убытков.

Недопустимость привлечения к юридической ответственности дважды (повторно) за одно и то же правонарушение. Данный принцип не получил надлежащей разработки в отечественной науке. В одних случаях говорится о недопустимости двойной юридической ответственности, в других – наказания за одно и то же правонарушение.

Эффективность реализации юридической ответственности. Деятельность в сфере отношений юридической ответственности как всякая сознательная деятельность может быть более или менее эффективной: цель должна быть достигнута с наименьшими социальными издержками и наибольшим ожидаемым, планируемым результатом.

Принцип эффективности проявляется уже при законодательном определении правонарушения и соответствующего вида и меры юридической ответственности за его совершение.

Реализация общего принципа законности в деятельности государственного аппарата во многом обусловлена рациональным нормативным закреплением связанного с ним принципа ответственности государственных служащих.

Для нормальной деятельности государственных служащих необходимы эффективные правовые и организационные гарантии и права.

Таким образом, принципом, непосредственно относящимся к государственным служащим является принцип ответственности.

Данный принцип отнесен к числу основных принципов функционирования системы государственной службы и деятельности государственных служащих.

Государственной гражданской службе следует признать закрепление в действующем законодательстве принципа защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Данный принцип в числе прочего логически предполагает закрепление для гражданских служащих надежных правовых гарантий реализации права на защиту при привлечении к юридической ответственности, исключающих возможность необоснованного давления на государственного служащего со стороны вышестоящих руководителей и контролирующих органов.

Реализация принципа ответственности гражданских государственных служащих предполагает наступление мер юридической ответственности за совершаемые ими правонарушения. Как и все граждане РФ, гражданские государственные служащие могут быть привлечены к уголовной, административной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности. Рамками административного права в той или иной степени охватывается административная, дисциплинарная и материальная ответственность. Применительно к государственным гражданским служащим административное право устанавливает только административную и дисциплинарную ответственность.

1.3 Виды юридической ответственности государственных гражданских служащих

О.С.Иоффе понимает юридическую ответственность, прежде всего, как санкцию за правонарушение, как последствие, предусмотренное нормой права на случай ее несоблюдения.¹

Виды юридической ответственности дифференцированы на основе установления законодателем различных оснований возникновения и действия, различные правовые последствия, определяемые характером соответствующих правонарушений.

Видовая дифференциация юридической ответственности имеет научное и практическое значение для законодателя и правоприменителей. В научной литературе вопрос о классификации видов юридической ответственности остается дискуссионным.²

Р. Л. Хачатуров и Д. А. Липинский³ исходят из того, что «критерием классификации юридической ответственности, скорее, дифференциации ее на виды, служит ее отраслевая принадлежность».

¹ Иоффе О.С. Обязательственное право. М., 1975.С. 95.

² Лейст О. Э. Основные виды юридической ответственности за правонарушение // Правоведение. 1977. № 3. С.25.

³ Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А. Общая теория юридической ответственности ... С. 641- 642.

Действительно, в юридической литературе самым распространенным является классификация видов юридической ответственности по данному критерию. Различие отраслевых видов ответственности обусловлено не столько особенностями предмета и метода регулирования общественных отношений, сколько характером правонарушений, их последствиями.

Современная российская система права восприняла деление права на частное и публичное.

Административная ответственность является самостоятельным видом ответственности в публичном праве. Меры административного наказания за совершенные административные правонарушения направлены на охрану самых разнообразных отношений, регулируемых частным и публичным правом, как при реализации прав и законных интересов физических и юридических лиц, так и в сфере функционирования органов публичной власти. Следует согласиться с мнением О. А. Кожевникова¹ о том, что охрана регулятивных норм осуществляется с помощью не только административной ответственности, но и других видов юридической ответственности и, следовательно, нельзя односторонне связывать административную ответственность с существованием лишь одной отрасли административного права. Административная ответственность обеспечивает действие и реализацию регулятивных норм всех отраслей частного и публичного права. Особенности административной ответственности определяются характером административного правонарушения как основания возникновения административной ответственности и наступившими правовыми последствиями в процессе их применения. В ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ закреплено определение административного правонарушения как противоправного виновного действия (бездействия) физического или юридического лица, за которое указанным Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В научной литературе раскрытие социальной сущности административного правонарушения обычно идет в сравнении с уголовным преступлением. Различие административного правонарушения и уголовного преступления усматривается в разной степени их общественной опасности. Другие авторы полагают, что административное правонарушение в отличие от преступления является общественно вредным, но не общественно опасным. Терминологическое различие в данном случае при характеристике административного правонарушения и уголовного преступления возможно. Ранее такое же

¹ Кожевников О. А. Юридическая ответственность в системе права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 13-14.

терминологическое различие проводилось путем обозначения административного правонарушения в виде проступка (деликта) в отличие от преступления.

Основной целью административной ответственности является охрана административного правопорядка, а в качестве дополнительных целей служат предупреждение новых административных правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами и формирование у них законопослушных установок поведения, что по своей сути является частной и общей превенцией.

Административная ответственность по своей природе и назначению имеет карательный, штрафной характер. По содержанию административная ответственность сводится к специфическим неблагоприятным последствиям личного, имущественного и иного характера для совершивших административное правонарушение физических и юридических лиц, которые обязаны их претерпевать. Конституционный Суд РФ в решениях неоднократно указывал на штрафной (карательный) характер мер административной ответственности.

Таким образом, можно выделить основные черты административной ответственности:

Устанавливается на законодательном уровне, так и подзаконными актами, что позволяет иметь собственную нормативно-правовую основу. Нормы административной ответственности образуют самостоятельный институт административного права. Так, в сравнении с уголовным видом юридической ответственности: уголовная ответственность устанавливается только на уровне федерального закона, что отличает ее от административной ответственности.

Наличие специального основания административной ответственности - административное правонарушение. В то время как в Уголовной - преступление; дисциплинарной - дисциплинарный проступок; материальной - причинение материального вреда ущерба или гражданско-правовой деликт.

Особенность видов санкций, применяемых для рассматриваемого вида юридической ответственности. За административные правонарушения предусмотрены административные наказания. За преступления - уголовные наказания, за дисциплинарные проступки - дисциплинарные взыскания. Что касается материальной ответственности, она выражается в имущественных санкциях.

Административная ответственность - вид юридической ответственности, которая определяет обязанности лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера за совершенное административное правонарушение. Она обладает рядом черт, отличающих ее от других видов ответственности. Но основная особенность

административной ответственности состоит в том, что ее основанием является административное правонарушение, а мерами - административные взыскания.

Все меры можно разделить на три группы: административно - предупредительные, меры административного пресечения и административные наказания. Административное наказание является мерой административной ответственности и применяется в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение. В целях соблюдения законов, проявление уважения к обществу, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Анализ признаков административной ответственности, по мнению Бахраха Д.Н., позволяет выделить три ее основания:

- 1) нормативное. Представляет собой систему норм, регулирующих ее;
- 2) фактическое, то есть деяние конкретного субъекта, нарушающее правовые предписания, охраняемые административными санкциями (административное нарушение);
- 3) процессуальное - акт компетентного субъекта о наложении конкретного взыскания за конкретное административное нарушение.

Для наступления реальной ответственности необходимо, чтобы были все три основания имелись в указанной последовательности. Прежде всего, должна быть норма, устанавливающая обязанность и санкцию за ее неисполнение. Затем может возникнуть фактическое основание - противоправное деяние. При наличии нормы и деяния, ее нарушающего, уполномоченный субъект в установленном законом порядке вправе определить взыскание за административное нарушение.

Уголовная ответственность как самостоятельный вид ответственности в публичном праве по своей природе и назначению есть справедливое возмездие (наказание) за особо общественно опасные правонарушения, определяемые законом как преступления. Основанием уголовной ответственности служит преступление, то есть виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное уголовным законом (УК РФ) под угрозой наказания (ч. 1 ст. 14 УК РФ). Не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного уголовным законом (Уголовным кодексом РФ), но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности (ч. 2 ст. 14 УК РФ).

Согласно ч. 1 ст. 15 УК РФ в зависимости от характера и степени общественной опасности, предусмотренные Уголовным кодексом деяния подразделяются на преступления небольшой тяжести, преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления (ч. 2-5 ст. 15 УК РФ). Основной целью уголовной ответственности является наказание преступника, совершившего уголовное преступление, как способ восстановления

социальной справедливости и исправления осужденного, а дополнительными целями служат предупреждение совершения новых преступлений и общая превенция. Именно в этом заключается смысл ст. 43 УК РФ, текстуально сформулированный несколько иначе: «наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений».

Задачами уголовного закона согласно ч. 1 ст. 2 УК РФ являются: охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений.

Ведущей функцией уголовной ответственности является ее карательная функция. С отбытием наказания реализация карательной функции уголовной ответственности не заканчивается, что связано с наличием судимости и ограничением в связи с этим ряда прав. Восстановительная функция уголовной ответственности направлена на восстановление нарушенных общественных отношений, естественно, там, где это возможно. Карательная и восстановительная функции уголовной ответственности сопровождаются превентивной и воспитательной функциями уголовной ответственности.

Превентивная функция уголовной ответственности складывается из общей и частной превенции, различие между которыми заключается в субъектах воздействия и способах осуществления. Неотвратимость и эффективность уголовной ответственности имеют большое воспитательное воздействие на сознание и волю людей, формируя у них установку на воздержание от неправомερных действий и соблюдение уголовно-правовых запретов. Основные наказания - это меры, которые могут назначаться лишь самостоятельно, их нельзя присоединить в дополнение к другим видам наказания.

Полагаю, что необходимо отметить то, что на сегодняшний день в Российской Федерации происходит качественный и количественный рост преступлений и иных правонарушений, совершаемых самими реформаторами - государственными служащими. Так, согласно официальному сайту МВД России количество зарегистрированных преступлений, совершенных против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления за январь – октябрь 2015 года оставляет 18 566.¹ Так в сравнении вторым полугодием 2005 года этот показатель снизился почти в 8 раз, так как в этот период было зафиксировано 150 тысяч коррупционных

¹Статистические данные [Электронный ресурс] // Министерство внутренних дел Российской Федерации. Электрон. дан. М., 2016. - URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/7087734/> (дата обращения: 10.02.2016).

преступлений. Можно сказать, что ситуация за десять лет существенно изменилась, однако, преждевременно делать вывод о том, что количество совершенных преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления стремится к нулю и то, что проблем в этой области стало меньше.

Уголовная ответственность государственных гражданских служащих регулируется положениями главы 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления», помещенной в системе Особенной части УК в разделе X «Преступления против государственной власти».

Необходимо отметить, что государственные гражданские служащие являются специальными субъектами для применения к ним ответственности, предусмотренной главой 30 УК РФ.

Таким образом, к уголовной ответственности, предусмотренной главой 30 УК РФ, привлекаются должностные лица. Определение понятия должностного лица в юридической литературе является дискуссионным, несмотря на законодательное закрепление данного понятия.

В соответствии с примечанием к статье 285 УК РФ Должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти, либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.¹

Кроме того, в связи с вопросами, возникающими на практике у судов по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий, Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил положения уголовного законодательства, а так разъяснил необходимость применения уголовной ответственности к должностным лицам.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. N 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63: (ред. от 5 апр. 2013 г. № 97-ФЗ) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2013. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

полномочиями и о превышении должностных полномочий» содержатся разъяснительные положения, в которых обращено внимание судов на направленность уголовной ответственности за преступления против интересов государственной службы на обеспечение защиты граждан от коррупции и других общественно опасных деяний, совершенных должностными лицами по службе. В постановлении указано, что лица, злоупотребляющие должностными полномочиями либо превышающие свои должностные полномочия, посягают на регламентированную нормативными правовыми актами деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных корпораций, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации, в результате чего существенно нарушаются права и законные интересы граждан или организаций либо охраняемые законом интересы общества и государства.

Судам при рассмотрении уголовных дел о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий необходимо устанавливать, является ли подсудимый субъектом указанных преступлений - должностным лицом.

К исполняющим функции представителя власти Верховный суд РФ относит лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания к статье 318 УК РФ, иных лиц правоохранительных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности. Исполнение функций должностного лица по специальному полномочию означает, что лицо осуществляет функции представителя власти, исполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, возложенные на него законом, иным нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом.

Организационно-распорядительные функции - это полномочия должностного лица, связанные с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка

прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и так далее.

Ключевым моментом в определении организационно-распорядительных функций является полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия.

Административно-хозяйственные функции- полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах организаций, учреждений, воинских частей и подразделений, а также по совершению иных действий (например, по принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения, учета и контроля за их расходованием).¹

Гражданско-правовая ответственность. Гражданско-правовая ответственность государственного служащего наступает за вред, причиненный имуществу государственного органа или третьего лица вследствие неисполнения, или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей. Если вред причинен имуществу гражданина или юридического лица по вине государственного служащего, при исполнении им должностных обязанностей и иск о возмещении предъявлен, то в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации² государственный орган обязан вмешаться и взять на себя ответственность за допущенные госслужащим неправомерные действия или бездействие. «Государственные служащие, действиями которых причинен материальный ущерб, непосредственной ответственности перед пострадавшим гражданином или юридическим лицом не несут»³.

Гражданско-правовая ответственность государственного служащего наступает в связи с должностным проступком, тем не менее, ее нельзя рассматривать как дисциплинарную санкцию. Гражданско-правовая ответственность представляет собой самостоятельный вид юридической ответственности, и она может применяться одновременно и наряду с мерами дисциплинарных взысканий. Поэтому привлечение государственных служащих к этому виду ответственности не освобождает его от

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. N 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Рос. газ. 2009. 30 окт. № 5031 ст.207. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть 1 [Электронный ресурс]: федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ: (ред. от 11 февр. 2013 г.; с изм. и доп. от 1 марта 2013 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2013. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

³ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенар. голосованием от 12 дек. 199 О гражданстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 31 мая 2002 № 62: (ред. от 31 дек. 2014) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. –М., 2015. 3 г.: (с учетом поправок от 5 февр. 2014 г. № 2–ФКЗ) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та

обязанности возместить государству причиненный имущественный вред. Компенсационные обязательства и обязательства по возмещению вреда возникают у государства в лице соответствующего органа государственной власти, который в порядке регресса может предъявить соответствующие требования к государственному гражданскому служащему. Применительно к отношениям, возникающим в сфере государственного управления, субъектом имущественной ответственности является государство в лице органов государственной власти, а не государственные служащие. Они выступают субъектами гражданско-правовой ответственности, но уже по отношению к государственному органу. При этом гражданско-правовая ответственность государства за имущественный вред, причиненный неправомерными действиями (бездействием) должностных лиц, не исключает привлечения государственных гражданских служащих к иным видам ответственности. «Сериков Б.Б. отмечает, что к материальной ответственности государственные и муниципальные служащие привлекаются в соответствии с трудовым законодательством. Тем не менее, государственная служба, муниципальная служба и трудовые правоотношения - это разные сферы правового регулирования. Правильное определение вида правоотношений должно определять выбор надлежащих норм права. Разнобой в определении оснований возмещения вреда и выбора надлежащих норм права закономерно приводит к несправедливому определению субъекта гражданско-правовой ответственности и размера взыскания».¹

Федеральным законом от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрена только дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих (далее по тексту – Закон №79-ФЗ). Но так как служебный контракт, заключаемый с гражданским служащим, является специфической разновидностью трудового договора, то на гражданского служащего распространяются также нормы трудового законодательства, регулирующие материальную ответственность. Государственный орган, возместив ущерб физическому либо юридическому лицу, причиненный его работником при исполнении им трудовых обязанностей, имеет право взыскать в порядке регресса сумму причиненного ущерба со своего работника. При этом, увольнение государственного гражданского служащего со службы не является основанием для освобождения его от материальной ответственности. Данный вид ответственности государственного гражданского служащего наступает за вред, который он причинил своими действиями при исполнении трудовых обязанностей

¹ Сериков Б.Б. Ответственность муниципальных служащих – правовое регулирование // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. [Электр.ресурс] // http://www.juristlib.ru/book_4677.html (дата обращения 26.03.2016 год).

организации. Возмещение ущерба производится либо по требованию администрации этого органа, либо в судебном порядке.

В статье 37 Закона №79-ФЗ рассмотрены основания расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя, в числе которых имеются такие как: подпункт «г» пункта 3 статьи 37 – «совершения по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях»; пункт 4 части 1 статьи 37 – «совершения виновных действий гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя»; пункт 5 части 1 статьи 37 – «принятия гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа». Таким образом, как правило, государственные гражданские служащие чаще привлекаются к дисциплинарной ответственности, минуя материальную.

Дисциплинарная ответственность представляет собой меру государственного воздействия карательного характера лиц за нарушение дисциплины, то есть за дисциплинарный проступок.

Дисциплинарная ответственность характеризуется тем, что: 1) ее основанием является дисциплинарный проступок, то есть виновное нарушение правил дисциплины, неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, возложенных на лицо в связи с его работой, государственной или муниципальной службой 2) за дисциплинарный проступок предусмотрены меры дисциплинарного взыскания, имеющие характер наказания; 3), они применяются уполномоченными на то органами и должностными лицами на основе взаимных обязательств; 4) порядок применения мер дисциплинарной ответственности (дисциплинарный процесс) регламентирован законами, уставами и другими нормативными актами. Цель дисциплинарной ответственности конкретизируется через задачи, решаемые законодательством о государственной и муниципальной службе путем закрепления прав и обязанностей работодателей и работников, системы поощрений и дисциплинарных проступков.

Ведущей функцией дисциплинарной ответственности является карательно-штрафная функция, реализуемая через применение дисциплинарных взысканий за дисциплинарные проступки, степень карательного воздействия может быть различной.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих, которая налагается за нарушения требований и правил государственной службы (кодекса служебной дисциплины). Дисциплинарная ответственность применяется к государственным служащим в порядке подчиненности на основе и по правилам, установленным законами о государственной службе. Обычно данный вид дисциплинарной ответственности рассматривается в системе координат трудового либо административного права.

Дисциплинарная ответственность является одной из наиболее применяемых форм государственного принуждения, а вопросы ее применения постоянно находятся в поле зрения ведущих ученых. Наиболее важной проблемой в данной сфере является отсутствие в российском законодательстве систем контроля за соответствием наложенного дисциплинарного взыскания тяжести совершенного поступка. Необходимо также установить исчерпывающий перечень дисциплинарных взысканий по отношению ко всем государственным служащим.

Проанализировав рассмотренные виды юридической ответственности, необходимо определить их отличие между собой.

Прежде всего, необходимо различать сами виды юридической ответственности, правильно квалифицировать деяния, а также законно и обоснованно привлекать лиц. Так же необходимо различать преступления от проступков. Первичными являются противоправность и общественная опасность, а также определения уровня причиненного обществу вреда. На основе такой оценки ставятся вопросы о виде противоправности: дисциплинарной, административной, уголовной.

В науке не имеется единого критерия общественной опасности. Представляется, что общественно опасным следует считать только такое деяние, которое причинило или реально способно причинить существенный ущерб общественным отношениям.

Как правило, проступки не обладают признаками общественной опасности. В статье 2.2 КоАП РФ, содержащей определение умысла и неосторожности, говорится о предвидении виновным «наступления вредных последствий».

Для квалификации деяния необходимо анализировать признаки конкретных составов. Анализировать форму вины, размер ущерба, способ, время, место совершения, признаков его субъекта и иные признаки.

При сопоставлении административных проступков с дисциплинарными, как правило, и те, и другие не являются общественно опасными. При этом составы административных проступков закреплены в общем виде и не конкретизированы.

2 Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих

2.1 Характеристика и особенности привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности

Дисциплинарная ответственность рассматривается как одна из форм принуждения, применяемого уполномоченными должностными лицами (органами) к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение, и влекущего неблагоприятные последствия для нарушителя¹.

Это вид юридической ответственности, для которой характерно наличие следую оснований: нормативного, фактического и процессуального, связанного с изданием правового акта управления по применению конкретных мер воздействия на конкретного правонарушителя.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (далее - Закон о государственной гражданской службе) предусматривает специальную дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих. Содержит положение о том, что основанием привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности является совершение им дисциплинарного проступка. Дисциплинарным проступком признается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Однако, закон не содержит понятие самой дисциплинарной ответственности, а также не понятно, что понимать под ненадлежащим исполнением должностных обязанностей, степени вины, дисциплинарного взыскания, дисциплинарного производства и других категорий, содержащихся в законе. Кроме того, говоря о процессуальном аспекте, то есть о механизме реализации применения дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, отсутствуют стадии дисциплинарного производства и четко установленные процедуры привлечения.

«В юридической литературе отмечается, что специальная дисциплинарная ответственность, как известно, отличается от общей по кругу лиц, подпадающих под действие соответствующих норм, по мерам дисциплинарного взыскания, кругу лиц и органов, наделенных дисциплинарной властью, по установленному порядку обжалования взысканий».²

¹ Пресняков М. В., Чаннов С.Е., Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации. // Трудовое право. 2009. №8. С. 10-15.

² Макарова Н. И. К вопросу о правовом статусе государственного служащего. // Вестник ОмГУ. 2008. вып.1. С. 85-87.

Основанием для привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, то есть противоправное, виновное нарушение дисциплины, которое не влечет за собой уголовной ответственности¹. Кроме того, состоит в применении карательных санкций - дисциплинарных взысканий и урегулирована нормами административно-служебного права²

Вместе с тем, дисциплинарная ответственность обладает специфическими признаками, которые отличают её от остальных видов юридической ответственности.

Исходя из этимологии, слово «дисциплина» происходит от французского «discipline», которое означает уставы, порядок, правила поведения, общеобязательные для лиц, составляющих какое-либо объединение, корпорацию, союз. Таким образом, можно сделать вывод о том, что отличительной особенностью дисциплинарной ответственности является сфера ее действия. В отличие от других видов юридической ответственности дисциплинарная направлена на обеспечение дисциплины в «ведомственных» пределах в рамках служебного подчинения. Благодаря ей происходит поддержание нормального режима деятельности трудового, учебного или иного объединения с помощью применения мер дисциплинарной ответственности к лицам, нарушающим внутренние нормы, действующие в данной микрогруппе.

«Очень часто дисциплинарную ответственность сводят к относимости только к трудовому праву: «обязанность рабочего или служащего ответить перед администрацией предприятия (учреждения) за совершенный им дисциплинарный проступок и претерпеть те меры воздействия, которые указаны в дисциплинарных санкциях трудового права»³ Однако, полагаю, что дисциплинарное принуждение регламентируется несколькими отраслями, административным, уголовно-исполнительным, трудовым, но в некоторых случаях и другими подзаконными нормативно- правовыми актами.

Из буквального толкования статьи 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» вытекает, что в качестве следующей особенности можно выделить наличие собственного основания наступления дисциплинарной ответственности - дисциплинарного проступка.

Как уже указывалось ранее, нормативного закрепления понятие «дисциплинарный проступок» не имеется. Более того, не имеется и единого понимания этого термина и в теории. Чаще всего обращаются к наиболее распространенному определению,

¹ Смоленский М. Б. Административное право. Ростов - на - Дону, 2005. С.346

² Кулешов И. В. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: общее и особенное. // Чиновник. 2005. №2 (36).С.47-51.

³ Сыроватская Л. А. Ответственность за нарушение трудового законодательства. М.,1990. С. 47.

содержащемуся в статье 192 Трудового Кодекса РФ. В соответствии с которой, под дисциплинарным проступком понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей.

Помимо общего определения дисциплинарного проступка, приведенного выше, имеется ряд федеральных законов, которые учитывают специфику правового статуса отдельных категорий лиц, а так же характер возложенных на них трудовых, служебных и иных обязанностей, нарушение которых может повлечь меры дисциплинарной ответственности. Например, статья 12.1 ФЗ «О статусе судей в РФ»¹ определяет дисциплинарный проступок в виде виновного действия (бездействия) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, в результате которого были нарушены положения ФЗ «О статусе судей в РФ и кодекса судейской этики, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи, на судью, за исключением судьи Конституционного Суда Российской Федерации. Схожая трактовка дисциплинарного проступка содержится в ст. 15 ФКЗ «О конституционном суде РФ»².

В данных определениях дисциплинарного проступка, законодатель уточняет содержание понятия «служебные обязанности» для отдельных категорий субъектов дисциплинарной ответственности.

Помимо рассмотренных ранее особенностей дисциплинарной ответственности, можно так же выделить наличие собственной нормативной правовой базы, то есть совокупности правовых норм, устанавливающей данный вид юридической ответственности. Специфика нормативно-правового закрепления дисциплинарной ответственности в первую очередь обусловлена ее междисциплинарным характером.

На сегодняшний день не существует единого нормативного правового акта, который бы исчерпывающим образом регулировал вопросы применения мер дисциплинарной ответственности. Различные категории работников, служащих, учащихся и иных лиц привлекаются к дисциплинарной ответственности в соответствии с многочисленным массивом нормативных правовых актов, имеющих различную отраслевую принадлежность и юридическую силу. Систематизация этого разрозненного массива может быть произведена в зависимости от их отраслевой принадлежности, а также субъектов, привлекаемых к дисциплинарной ответственности. В рамках такой систематизации можно

¹ О статусе судей в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 26 июня 1992 № 3132-1: (ред. от 28.11.2015, с изм. от 14.12.2015) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2015. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² О конституционном суде РФ [Электронный ресурс]: федер. конст. закон от 21 июня 1994 № 1 : (ред. от 14.12.2015) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2015. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

выделить категории лиц, дисциплинарная ответственность которых регулируется нормами трудового права и тех, на которые в этой сфере распространяется административное право.

Дисциплинарные взыскания - представляют собой внешнее проявление дисциплинарной ответственности, которые являются реакцией на совершенный дисциплинарный проступок. Во многих случаях дисциплинарные взыскания не связаны с применением реальных принудительных мер, а ограничиваются лишь официальным публичным осуждением лица, совершившего дисциплинарный проступок.

Основными целями применения является наказание правонарушителя, а также общая и специальная превенция.

Еще одним отличительным признаком дисциплинарной ответственности является наличие особого круга субъектов, уполномоченных привлекать к этому виду ответственности. В юридической литературе этот круг лиц часто именуют субъектами дисциплинарной власти.

Наличие собственной процессуальной формы - дисциплинарного производства, является следующей особенностью.

Действующее законодательство не предусматривает единой, унифицированной формы дисциплинарного производства для всех категорий лиц, привлекаемых к дисциплинарной ответственности. В зависимости от субъектного состава, привлекаемого к ответственности, происходит процессуальное регулирование, которое регламентируется большим количеством нормативных правовых актов различной отраслевой принадлежности.

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих отличается от других категорий лиц. Служебная деятельность гражданских служащих связана с непосредственным выполнением публичных функций государственных органов, в которых они замещают должности гражданской службы. Реализуя часть властных полномочий государственного органа, гражданский служащий наделяется специальными правами, имеющими властную публично-правовую природу, которыми не обладают другие категории работников и служащих.

Прежде всего, необходимо отметить, что правовое регулирование дисциплинарной ответственности гражданских служащих регламентируется административным, а не трудовым законодательством. В соответствии с п.4 ст. 10 закона «О системе государственной службы РФ» (далее Закон №58-ФЗ) правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе его ответственность, устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. В ФЗ «О

государственной гражданской службе РФ» (далее Закон 79-ФЗ) дисциплинарная ответственность гражданских государственных служащих субъектов РФ также регулируется этим федеральным законом, и ее регулирование не может осуществляться законодательными актами субъектов РФ. Такой вывод следует из положений ст. 10 Закона №58-ФЗ, а также п.4 ст. 2 названного закона, который относит правовое регулирование и организацию федеральной государственной гражданской службы к ведению РФ, а правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ к совместному ведению РФ и субъектов РФ.

ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» 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 Законом №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 Закона №79-ФЗ Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон. В соответствии с ч.7 ст. 24 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 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» 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 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 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 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 Закона №79-ФЗ и не может быть расширен на подзаконном уровне.

На сегодняшний момент примерный должностной регламент утвержден только в Федеральной таможенной службе РФ в форме «Методических рекомендаций о разработке и утверждении должностного регламента государственного гражданского служащего таможенного органа РФ». Кроме того, указывается, что за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей должностным регламентом, -гражданский служащий несет ответственность в пределах, установленных Законом.

Формулировки указанных положений не однозначна. 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 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 Закона №79-ФЗ, за совершение конкретных правонарушений.

Кроме того, можно так же выделить система дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным гражданским служащим.

Трудовое законодательство содержит положение только трех видов дисциплинарных взысканий в качестве меры общей дисциплинарной ответственности: замечание, выговор и увольнение.

В связи с этим, если исходить из фактических последствий указанных дисциплинарных взысканий, то можно констатировать отсутствие какого-либо внятного различия между выговором и замечанием.

В юридической литературе высказывается мнение, что выговор является более строгим видом дисциплинарного взыскания, чем замечание. С этим можно поспорить, так как общие правила наложения дисциплинарного взыскания (издание приказа, ознакомление с приказом и так далее) установлены в отношении всех видов дисциплинарных взысканий и не предусматривают каких-либо изъятий в отношении замечания.

И.В. Погодина выражает позицию о том, что «выговор представляет собой выраженную со стороны работодателя официальную отрицательную оценку поведения работника, сообщаемую работнику в более категоричной и жесткой форме по сравнению с

замечанием»¹.

Закон о государственной гражданской службе расширяет перечень дисциплинарных взысканий, которые могут применяться в отношении гражданского служащего. В соответствии с ч. 1 ст. 57 Закона о государственной гражданской службе представитель нанимателя имеет право применить к гражданским служащим следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) увольнение с гражданской службы.

В связи с изучением указанных взысканий, возникает вопрос их разграничения между собой. Значимости, отличая и специфики каждого их них. Полагаю, что необходимо использовать более дифференцированный подход, предполагающий учет характера воздействия того или иного вида дисциплинарного взыскания.

Таким образом, можно сделать выводы. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих полностью регулируется нормами административного права. Основанием дисциплинарной ответственности гражданского служащего является только дисциплинарный проступок. Под дисциплинарным проступком в соответствии с ч.1 ст. 57 Закона №79-ФЗ понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, которое может повлечь применение к нему мер дисциплинарной ответственности в виде наложения предусмотренного законом дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарная ответственность гражданских служащих характеризуется наличием собственных дисциплинарных взысканий, которые могут налагаться за совершенные дисциплинарные проступки. Этот перечень содержится в ч.1 ст. 57 Закона79-ФЗи включает в себя следующие виды: замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение с гражданской службы.

Такой вид дисциплинарных взысканий как предупреждение о неполном служебном соответствии характерен только для дисциплинарной ответственности государственных служащих. Увольнение как мера дисциплинарного взыскания характерна для всех категорий работников, однако, для гражданских служащих установлен собственный исчерпывающий перечень дисциплинарных проступков, которые могут повлечь за собой

¹ Погодина И.В. К вопросу о применении дисциплинарных взысканий к работникам // Трудовое право. 2008. № 12.С.38- 45.

эту меру. Вместе с тем, применение к гражданским служащим иных дисциплинарных взысканий - недопустимо.

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.

2.2 Дисциплинарный проступок как основание привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности

Единственным основанием дисциплинарной ответственности гражданских государственных служащих является дисциплинарный проступок.

Ранее, в период актуальности Федерального закона от 31.07.1995 N 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации», который в настоящий момент утратил силу, в качестве основания дисциплинарной ответственности являлся не дисциплинарный, а должностной проступок. Этот проступок характеризовался тем, что должен быть совершен государственным служащим исключительно при исполнении и во исполнение служебных полномочий.

«Предполагается, что все данное деяния должно совершаться исключительно в служебное время. Напротив, если речь идет о совершении дисциплинарного проступка, то государственный служащий привлекается к ответственности за деяния, которые им совершены как собственно при исполнении должностных полномочий, так и вне их исполнения, то есть в его частной жизни»¹.

В законе «О государственной гражданской службе» № 79-ФЗ (далее Закон №79-ФЗ), регулирующем вопросы государственной гражданской службы, термин «должностной проступок», все-таки был заменен термином «дисциплинарный проступок».

Существует вопрос относительно о возможности наступления дисциплинарной ответственности за административные правонарушения, а иногда и за уголовные преступления. Так как, фактически, некоторые деяния государственных служащих одновременно являются как нарушением трудовой дисциплины, так и посягательством на

¹ Гришковац А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учебный курс. М., 2011, С.146.

общественный порядок и безопасность. Например, пп. «г» п. 3 ч.1 ст. 37 Закона 79-ФЗ за совершения по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного его уничтожения или повреждения, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях. В данном случае предполагается, что служащий уже привлечен к уголовной или административной ответственности за совершенное правонарушение или преступление, после чего к нему применяется еще и дисциплинарное взыскание в виде увольнения.

В юридической литературе существуют различные мнения о допустимости наступления дисциплинарной ответственности за уголовные преступления или административные проступки. Имеется часть исследователей, которые это допускают.

Например, А.А. Гришковец в статье «Дисциплинарная ответственность за административные правонарушения», указывает, что основанием для применения дисциплинарного взыскания может быть, как дисциплинарный проступок, так и в случаях, специально оговоренных ст. 2.5 Кодекса об административных правонарушениях.

В связи с этим, А.А. Гришковец предлагает переформулировать заголовок ст. 2.5 КоАП на более, по его мнению, юридически точный: «Ответственность военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, совершивших административные правонарушения». Так как содержание статьи 2.5 КоАП распространяется на военнослужащих и служащих правоохранительных органов, А.А. Гришковец предлагает внести гражданских служащих в список тех, кто может быть привлечен только к дисциплинарной ответственности, минуя административную.

Однако, в литературе имеется противоположная точка зрения относительно указаний на двойственную природу рассматриваемых деяний. Например, И.С. Самощенко отмечает, что одним и тем же действием виновного нарушается как трудовая (служебная) дисциплина, так и порядок государственного управления¹. Таким образом, одно и то же деяние может одновременно являться и дисциплинарным проступком, и административным правонарушением или уголовным преступлением.

Полагаю, что обе точки зрения имеют место к размышлению, однако, с теоретической позиций каждый вид юридической ответственности характеризуется собственным основанием наступления, а значит, основанием дисциплинарной ответственности может служить лишь дисциплинарный проступок.

¹ Алехин А. П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте: монография. М., 1967. С. 44 - 45.

Если допустить случаи, при которых один вид правонарушения может стать основанием совершения иного вида юридической ответственности, это приведет к смешению различных видов юридической ответственности.

Так же учеными поднимается вопрос о возможности признания поступков, порочащих честь и достоинство в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

Б.И. Кожохин указывал, что к «работникам государственного аппарата предъявляются особые требования, в некоторых специально указанных в законе случаях они могут быть подвергнуты мерам дисциплинарного воздействия за совершение аморальных (порочащих) поступков, не связанных с исполнением ими своих служебных обязанностей»¹. В настоящее время такая возможность прямо предусмотрена Законом №79-ФЗ, в котором в качестве одного из требований к служебному поведению гражданского служащего указывается на недопустимость совершения поступков, порочащих его честь и достоинство. В целом указанное требование представляется обоснованным и необходимым.

«Н.М.Коркунов указывал, что обязанности государственных служащих могут быть сведены к трем: 1) исполнение должности, 2) верность и подчинение монарху и начальству, 3) соблюдение достоинства власти и во внеслужебной деятельности».² Таким образом, соблюдение достойного поведения трактуется как специфическая должностная обязанность служащего -как представителя государственной власти. За неисполнение этой обязанности наступает дисциплинарная ответственность. Недостойное поведение гражданских служащих при осуществлении ими своей профессиональной трудовой деятельности, так и деятельности вовне рабочего времени, является недопустимым фактором, снижающим уровень доверия населения к государству в целом.

Следует отметить то, что нормативно закрепленного термина «поступки, порочащие честь и достоинство гражданского служащего» в современном законодательстве не существует. Соответственно, этот термин имеет лишь оценочный характер. В научной литературе одной из общих задач реформирования системы государственной службы было провозглашено законодательное регулирование профессиональной этики государственных служащих³.

¹Кожохин Б. И. Антонова Л. И. Государственная дисциплина и ответственность. Л., 1990 г. С. 82.

²Коркунов Н. М. Русское государственное право [Электронный ресурс]. СПб., 1909. Т. 1: Введение и общая часть. 272 с. Электрон. версия печат. публ. URL: http://biblio.dvags.ru/MarcWeb/pdf/BooksOld/korkunov_1_1.pdf (дата обращения: 01.02.2016).

³О федеральной программе Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы) [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от от 23 нояб. 2002 г. № 223 (ред. от 6 авг. 2014 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2014. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Предполагается, что в указанных источниках должны быть закреплены основные положения, содержащие норму права, отражающие общие требования к поведению гражданских служащих не только в служебное, но и свободное время.

Именно требования профессиональной этики могли бы обозначить общие признаки проступков, порочащих честь и достоинство гражданских служащих.

На основании изложенного, можно сделать выводы. Основанием дисциплинарной ответственности гражданских государственных служащих может быть только дисциплинарный проступок, под которым, в соответствии с ч.1 ст. 57 Закона №79-ФЗ, понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, за которое представитель нанимателя может применить к нему дисциплинарное взыскание. Таким образом, можно выделить признаками дисциплинарного проступка: 1) наличие деяния, связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением гражданским служащим возложенных на него 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»¹.

Объективная сторона дисциплинарного правонарушения включает в себя деяние, то есть противоправное действие или бездействие гражданского служащего, выражающееся в неисполнении или ненадлежащим исполнении служащим его должностных обязанностей,

¹ Ширяев В.Н. Понятие должностного преступления. // Юридический Вестник. М., 1913. С.8.

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 РФ, 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 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 Закона №79-ФЗ должны закрепляться в служебном распорядке государственного органа, должностном регламенте гражданского служащего и служебном контракте. 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 (см

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 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 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 Закона 79-ФЗ, также может устанавливать обязанности гражданского служащего. В соответствии с примерной формой служебного контракта, утвержденной указом Президента РФ¹, гражданский служащий обязуется исполнять должностные обязанности по должности в соответствии с прилагаемым к служебному контракту должностным регламентом государственного гражданского служащего РФ, а также и соблюдать служебный распорядок государственного органа. Кроме того, указывается, что гражданский служащий обязан исполнять обязанности, предусмотренные статьей 15 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 Закона №79-ФЗ к таким лицам относятся служащие, замещающие должности руководителей и заместителей руководителей

¹ О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 16 февр. 2005 г. № 159 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

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. 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 Закона 79-ФЗ); 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 Закона) 79-ФЗ кроме того, 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 Законе 79-ФЗ. Действовавший ранее федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» 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 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.

2.3 Дисциплинарное производство

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих, как и любой вид юридической ответственности, характеризуется установлением в законе особой процедуры привлечения к ней. Под дисциплинарным производством понимается урегулированная административно-правовыми процессуальными нормами деятельность по привлечению государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности.

«При этом, в юридической литературе выделяют, что дисциплинарное производство является одной из составляющих административно-юрисдикционного процесса».¹

Считается, что только дисциплинарная ответственность характеризуется наименьшей степенью ее обеспечения процессуальными нормами².

Нормативно-правовую базу, регламентирующую дисциплинарное производство, закрепляет Федеральный закон о государственной гражданской службе.

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, налагающих дисциплинарные взыскания».³ 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

¹ Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография. Воронеж, 2005. С. 246.

²Добробаба М.Б. Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // Администр. право и процесс. 2011. № 5. С. 32–34.

³Туганов Ю. С. Некоторые проблемные аспекты процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных силах. 2005. № 5. С.22-24

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 решения.¹

Таким образом, можно сделать вывод о том, что проблемы вопросов дисциплинарного производства обусловлены отсутствием нормативного закрепления. В целях упорядочения порядка привлечения гражданских служащих к дисциплинарной ответственности, необходимо выразить в Федеральном законе о гражданской службе следующие стадии дисциплинарного производства: возбуждение дела о дисциплинарном проступке; служебное расследование; рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения; исполнение решения (обязательные стадии), а также обжалование решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания (факультативные стадии).

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.

«При участии третьей стороны, не заинтересованной в исходе его рассмотрения в разбирательстве по делу, 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».²

¹ Общее административное право: учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2007. С. 660.

² Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации: монография. М., 1998. С. 23–24.

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 производство¹. Целью такой меры является создание дополнительных гарантий для государственного служащего от необоснованных действий в отношении него со стороны руководителей всех уровней.

Таким образом, субъектом дисциплинарной юрисдикции на государственной гражданской службе является представитель нанимателя гражданского служащего.

Лицом, наделенным полномочиями налагать на государственного служащего дисциплинарные взыскания, полагаю, должен быть непосредственный руководитель государственного служащего в целях сохранения объективности дисциплинарного разбирательства.

В действующем законодательстве отсутствует закрепление поводов и оснований для возбуждения дисциплинарного дела, влечет негативные последствия.

Основанием возбуждения дисциплинарного дела должно стать наличие достаточных данных, указывающих на признаки дисциплинарного проступка. Субъект дисциплинарного производства, обнаружив в действиях гражданского служащего признаки состава дисциплинарного проступка, должен возбудить дисциплинарное дело. В качестве поводов для возбуждения дисциплинарного дела можно предусмотреть непосредственное обнаружение дисциплинарного проступка представителем нанимателя гражданского служащего; ходатайство непосредственного руководителя гражданского служащего, руководителя вышестоящего структурного подразделения государственного органа о возбуждении дисциплинарного дела; ходатайство контрольно-надзорных органов о возбуждении дисциплинарного дела; сообщения других гражданских служащих о проступке; сообщения физических и юридических лиц о фактах нарушения их прав и интересов неисполнением или ненадлежащим исполнением гражданским служащим его должностных обязанностей; информация о дисциплинарном проступке, содержащаяся в материалах проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки; сообщения в средствах массовой информации о фактах неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей.

¹ Ноздрачёв А. Ф. Законодательство о государственной службе : учебное пособие / отв. ред. А. В. Оболонский. М., 1999. С. 123.

Кроме того, в законодательстве необходимо предусмотреть основания отказа в возбуждении дисциплинарного дела, а также основания его прекращения. Например, таких как: отсутствие события дисциплинарного проступка; отсутствие в деянии состава дисциплинарного проступка; истечение сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности; привлечение гражданского служащего к дисциплинарной ответственности за данный дисциплинарный проступок.

Сроки давности наложения дисциплинарного взыскания предусмотрены пунктах 4 и 5 статьи 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе» в соответствии с которым дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки. При этом дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу. Таким образом, истечение указанных сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности препятствует возбуждению дисциплинарного дела.

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 гражданского служащего, а с 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 о гражданской службе 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. 58 Федерального закона о гражданской службе 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 дисциплины.¹ По мнению других ученых, она должна проводиться только в случаях, когда одна из сторон служебного правоотношения заявила (проявила инициативу) о необходимости такой проверки.²

Таким образом, в дисциплинарном служебном законодательстве должно быть сформулировано 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

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.

² Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: монография. М., 1998. С. 106.

порядке и не требует привлечения к участию в нем других участников, кроме субъекта дисциплинарных полномочий и самого гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок.

При наличии решения представителя нанимателя или заявления гражданского служащего будет проводиться служебная проверка по правилам ст. 59 Федерального закона о гражданской службе. Указанная статья называет обстоятельства и факты, которые должны быть установлены при проведении служебной проверки:

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

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 о гражданской службе 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.

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., 1998. С. 26.

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 нецелесообразно¹. Следовательно, отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы должно применяться в случаях, когда этого требует объективная необходимость и дальнейшее пребывание предполагаемого нарушителя в должности может существенно навредить интересам государственной службы, затруднить проведение дисциплинарного разбирательства, или наоборот, в случаях, когда необходимо оградить гражданского служащего от давления со стороны руководства.

При этом, из буквального толкования закона следует, что не только предусмотрена возможность отстранения гражданского служащего от исполнения им должностных обязанностей в случае проведения в его отношении служебной проверки и на время ее проведения, но и предоставить право представителю нанимателя отстранять гражданского служащего с самого начала дисциплинарного производства вплоть до его окончания.

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 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.

¹Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 511- 512.

Полагаю, 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 закреплён.

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.

Кроме того, необходимо законодательно закрепить обязанность приложения к заключению о результатах служебной проверки документов, подтверждающих обстоятельства, установленные в ходе проведения проверки, объяснения гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка, других служащих и иных лиц, а также иные материалы, имеющие отношение к установленным проверкой фактам.

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. 58 Федерального закона о гражданской службе 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). Копия этого акта в соответствии с требованием п.6ст.58 Федерального закона о гражданской службе вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня его издания. При этом запись о применении дисциплинарного взыскания в трудовую книжку гражданского служащего не вносится, за исключением записи об увольнении в порядке дисциплинарного взыскания.

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 пронумеровать, 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.

Так, 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. При освобождении гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы в порядке дисциплинарного взыскания он включается в кадровый резерв для замещения иной должности гражданской службы на конкурсной основе.

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.

Федеральным законом о гражданской службе вообще не затрагивается вопрос о возможности обжалования дисциплинарного взыскания или акта о прекращении дисциплинарного дела другими участниками дисциплинарного производства, помимо самого гражданского служащего и представителя его нанимателя. Действующим законодательством предоставляется право обжаловать только дисциплинарное взыскание, а также решение комиссии по служебным спорам. В случае несогласия участников дисциплинарного производства с результатами не известно, какие действия они должны предпринимать. Полагаю, что необходимо нормативное закрепление обжалования дисциплинарных взысканий.

В основном все же законодатель обоснованно уделяет серьезное внимание именно обжалованию дисциплинарного взыскания гражданским служащим. Так, в соответствии с п. 7 ст. 58 указанного Федерального закона гражданский служащий вправе обжаловать

дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам 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.

Гражданский служащий может обратиться в комиссию по служебным спорам или сразу в суд. Непосредственно 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. Закон предусматривает, что гражданский служащий может обратиться 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 служебные споры по письменным заявлениям гражданского служащего, представителя нанимателя или представителя выборного профсоюзного органа данного государственного органа, если хотя бы один из них не согласен с решением комиссии по служебным спорам либо если гражданский служащий или представитель нанимателя обращается в суд без обращения в комиссию по служебным спорам, а также по заявлению прокурора, если решение комиссии по служебным спорам не соответствует федеральным законам или иным нормативным правовым актам 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, должны быть установлены федеральным законом, который также пока не принят.

Принято считать, что редкость данных судебных процессов обусловлена отсутствием нормативного закрепления, а именно отсутствие 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 невозможным».¹ Поэтому совершенствование механизма обжалования дисциплинарного взыскания, и прежде всего его полноценная нормативная основа, позволят 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.

Досрочное снятие дисциплинарного взыскания - факультативная стадия дисциплинарного производства, которая характеризуется своим особым содержанием, своими специфическими участниками, а также принимаемыми в ее ходе юридически значимыми документами. Субъектами данной стадии дисциплинарного производства выступают представитель нанимателя как лицо, принимающее окончательное решение, сам гражданский служащий, который может занимать активную или пассивную позицию, а также непосредственный руководитель служащего. Содержание этой стадии составляет рассмотрение материалов дисциплинарного дела, заявления гражданского служащего или ходатайства его непосредственного руководителя и принятие соответствующего решения.

Указанное решение должно быть выражено в определенном акте о досрочном снятии дисциплинарного взыскания либо об отказе в удовлетворении данной просьбы.

Таким образом, снятие дисциплинарного взыскания по отечественному законодательству характеризуется упрощенным порядком и сокращенным сроком (один год). Данное обстоятельство объясняется учеными как следствие слабой разработанности отечественного дисциплинарного законодательства, которое к тому же находится под исключительно сильным влиянием трудового права.

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., 1998. С. 23-24.

Итак, 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. Для решения указанных проблем, полагаю, необходимо: во-первых, закрепить в дисциплинарном служебном законодательстве следующие стадии дисциплинарного производства: возбуждение дела о дисциплинарном проступке; служебное расследование; рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения; исполнение решения (обязательные стадии), а также обжалование решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания (факультативные стадии). При этом для каждой стадии дисциплинарного производства должны быть определены сроки, участники и юридически значимые документы, принимаемые в процессе реализации этой стадии.

Кроме того, необходимо предусмотреть основания, перечень поводов для дисциплинарного дела, а также перечень оснований отказа в возбуждении дисциплинарного дела или его прекращения.

Кроме того, необходимо дать понятие «субъектов дисциплинарного обвинения» с указанием их перечня. Так же необходимо зафиксировать, что требование такого субъекта о возбуждении дисциплинарного дела является обязательным для представителя нанимателя гражданского служащего; закрепить в Федеральном законе о гражданской службе норму, обязывающую представителя нанимателя гражданского служащего при наличии повода и достаточных оснований для возбуждения дисциплинарного дела издавать локальный нормативный акт о возбуждении дисциплинарного производства; предусмотреть отдельную стадию дисциплинарного производства – служебное расследование. При этом указать, что служебное расследование может быть проведено в упрощенной форме, то есть без проведения служебной проверки или включать такую проверку. Так же необходимо урегулировать вопросы, касающиеся служебной проверки: сроки назначения служебной проверки; правовой статус участников служебной проверки; перечень лиц, которые не могут привлекаться к проведению служебной проверки; порядок формирования и деятельности комиссии по проведению служебной проверки; порядок составления заключения по результатам служебной проверки.

Необходимо установить обязательность для представителя нанимателя выводов и рекомендаций заключения по результатам служебной проверки; определить обязанность субъекта дисциплинарной власти применить дисциплинарное взыскание в случае, если рассмотрение материалов дисциплинарного дела позволяет сделать ему вывод о наличии в действиях гражданского служащего состава дисциплинарного проступка.

Предусмотреть возможность обжалования не только дисциплинарного взыскания и не только гражданским служащим, но обжалования других решений представителя нанимателя гражданского служащего, как самим служащим, так и другими участниками дисциплинарного производства.

Регламентировать в законе порядок рассмотрения комиссией по служебным спорам дела об обжаловании дисциплинарного взыскания или иного решения представителя нанимателя гражданского служащего, порядок принятия по нему решения и его исполнения и, наконец, законодательно определить требования по оформлению и хранению дисциплинарных дел, а также по учету дисциплинарных взысканий.

3 Практические проблемы реализации дисциплинарного производства в отношении государственных гражданских служащих

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 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. 58 указанного Федерального закона гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам 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.

Государственные гражданские служащие вправе обращаться в комиссию по служебным спорам или же непосредственно сразу в суд.

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.

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 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 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 решает 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 невозможным.¹ Таким образом, в случае совершенствования механизма обжалования дисциплинарного взыскания, и прежде всего его полноценной нормативной основы, позволит сделать

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., 1998. С. 23–24.

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.

Полагаю, 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.

Рассмотрим Определение Верховного суда РФ от 8 октября 2014 г. по делу № 3-4/2014 по заявлению апелляционной жалобы на решение Суда Ненецкого автономного округа от 20 июня 2014 года о признании привлечения к дисциплинарной ответственности мирового судьи Анохина Д.В. незаконным.

Постановлением Собрания депутатов Ненецкого автономного округа от 19 ноября 2009 г. № 242-сд Анохин Д.В. назначен мировым судьей автономного округа сроком на пять лет.

5 ноября 2013 г. в адрес Квалификационной коллегии судей Ненецкого автономного округа потупило представление председателя Суда Ненецкого автономного округа о привлечении мирового судьи Ненецкого автономного округа Анохина Д.В. к дисциплинарной ответственности в виде предупреждения.

Решением Квалификационной коллегии судей Ненецкого автономного округа от 25 ноября 2013 г. указанное представление удовлетворено, на основании пункта 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» на мирового судью Анохина Д.В. наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения.

Решением Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации решение Квалификационной коллегии судей Ненецкого автономного округа от 25 ноября 2013 г. оставлено без изменения, жалоба Анохина Д.В. без удовлетворения.

Анохин Д.В. обратился в суд с заявлением об отмене решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации (далее - далее ВККС) от 27 марта 2014 г., признании привлечения мирового судьи к дисциплинарной ответственности незаконным, ссылаясь на то, что ввиду большой загруженности в июне 2013 г., в период исполнения обязанности мировых судей: вследствие усталости неправильно посчитаны процессуальные сроки, что привело к нарушению сроков назначения к рассмотрению пяти административных материалов. Квалификационная коллегия судей Ненецкого автономного

округа 25 ноября 2013 года наложив на него взыскание в виде предупреждения пришла к выводу о недобросовестном исполнении им должностных обязанностей. Данное решение было принято без учета того, что заявитель имеет большой опыт работы судьей, награжден медалью «20 лет Совету судей Российской Федерации».

В апелляционной жалобе Анохин Д.В. просит решение отменить, рассмотреть его заявление, по существу. Однако, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации указанную жалобу оставила без удовлетворения в связи с пропуском десятидневного срока обжалования.

Из материалов дела следовало, что дела копию решения квалификационной коллегии судей Ненецкого автономного округа от 25 ноября 2013 г. заявитель получил 5 декабря 2013 г., а копию решения ВККС - 25 апреля 2014 г. Между тем в суд Анохин Д.В. с заявлением об оспаривании решения ВККС и решения квалификационной коллегии о привлечении его к дисциплинарной ответственности обратился только 10 июня 2014 г., то есть с пропуском специального десятидневного срока обжалования, доказательств уважительности причин пропуска такого срока не представил.

Приведённые обстоятельства свидетельствуют о правильности выводов суда об отсутствии правовых оснований для восстановления процессуального срока, нарушение которого без уважительных причин в силу части 4 статьи 198, части 2 статьи 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований без проверки обоснованности заявленных требований по существу.

Таким образом, предусмотренный законом срок на обжалование решений квалификационной коллегии судей заявителем пропущен без уважительных причин, что является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении его заявления.

Но основании рассмотренного определения Верховного суда РФ от 8 октября 2014 г. по делу № 3-4/2014, можно сделать вывод о том, что установленный десятидневный срок является недостаточным для реализации своего права на обжалование решения судов. Полагаю, что установленные минимальные сроки обжалования являются еще одним барьером для восстановления нарушенных прав государственных гражданских служащих.

Определение Верховного Суда РФ от 27 апреля 2010 г. Дело № КАС10-183.

В Кассационную коллегия Верховного Суда Российской Федерации обратился Демидов Д.Н. об отмене решения квалификационной коллегии судей от 27 ноября 2009г. о прекращении его полномочий мирового судьи.

Демидов Д.Н. постановлением областной Думы от 22 октября 2008г. был назначен мировым судьей судебного на трехлетний срок полномочий. Решением квалификационной

коллегии судей области от 25 сентября 2009г. ему присвоен пятый квалификационный класс судьи.

Решением квалификационной коллегии судей от 27 ноября 2009 г. удовлетворено представление исполняющего обязанности председателя областного суда Телегина Ф.В. о наложении дисциплинарного взыскания на мирового судью Демидова Д.Н. в виде досрочного прекращения полномочий мирового судьи с 30 ноября 2009г. с лишением пятого квалификационного класса судьи, за грубое нарушение административного закона при рассмотрении дел об административных правонарушениях: прекращение производства за истечением срока давности привлечения правонарушителей к административной ответственности по 173 делам за первое полугодие 2009г.

Демидов Д.Н. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением об отмене решения квалификационной коллегии судей от 27 ноября 2009г., считая его необоснованным и суровым. Указал, что нарушения норм административного законодательства имели место по 88 делам, а не по 173, как указано в оспариваемом решении. Нарушения допущены неумышленно, без корыстных побуждений или материальной выгоды. Квалификационная коллегия судей не учла, что на время проверки он имел небольшой опыт работы, нарушения по административным делам имели место в начальный период его работы в должности мирового судьи, вызваны большой загруженностью и не повлекли тяжких последствий для правосудия, государства и граждан.

Он не мог быть привлечен к дисциплинарной ответственности в виде прекращения полномочий судьи, так как принятые им постановления по административным делам не отменены вышестоящим судом и вступили в законную силу.

Верховным Судом Российской Федерации 16 февраля 2010г. постановлено решение, которым в удовлетворении заявления Демидова Д.Н. об отмене решения квалификационной коллегии судей от 27 ноября 2009г. отказано.

В силу п. 1 ст. 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» за совершение дисциплинарного проступка (нарушение норм настоящего Закона, а также положений Кодекса судейской этики, утвержденного Всероссийским съездом судей) на судью, за исключением судей Конституционного Суда Российской Федерации, может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде: предупреждения; досрочного прекращения полномочий судьи. Соглашаясь с выводами квалификационной коллегии судей, суд правильно признал установленным, что допущенные мировым судьей Демидовым Д.Н. грубые и систематические нарушения административного законодательства повлекли волокиту при рассмотрении этой категории дел, что привело к прекращению производства по делам в результате истечения срока давности привлечения к

административной ответственности, и к необоснованному освобождению виновных лиц от наказания.

Материалами дела подтверждается, что мировой судья Демидов Д.Н. при осуществлении правосудия пренебрежительно относился к своим должностным обязанностям, грубо нарушал нормы административного закона, не принимал мер для своевременного рассмотрения дел в установленные сроки, в результате чего допустил волокиту, безосновательно неоднократно откладывал судебное разбирательство дел, не принимал мер по надлежащему извещению лиц, привлекаемых к административной ответственности, прекращал производство по делам за истечением срока давности в последний день привлечения лиц к административной ответственности. За первое полугодие 2009г. Демидовым Д.Н. рассмотрено 724 дела об административных правонарушениях в области дорожного движения, из них производство прекращено по 325 делам (44,7%), в т.ч. 173 дела (23,8%) в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности; 152 дела (20,9%) за отсутствием состава административного правонарушения.

При указанных обстоятельствах и имеющихся в деле доказательствах, Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации кассационную жалобу Демидова Д.Н. оставила без удовлетворения.

Определение от 27 апреля 2010 г Верховного суда РФ по делу № КАС10-148.

По заявлению Черепкова М.А. об отмене решения квалификационной коллегии судей от 13 ноября 2009г. о досрочном прекращении полномочий судьи.

Черепков М.А. привлечён к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи с лишением четвёртого квалификационного класса судьи. В заявлении указал на то, что не занимался деятельностью, не совместимой с должностью судьи, а факт нахождения в собственности объекта недвижимого имущества, предназначенного для коммерческого использования, не свидетельствует о нарушении им требований закона.

В соответствии с п. 1 ст. 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992г. № 3132-1 (в ред. Федерального закона от 15.12.2001г. № 169-ФЗ) за совершение дисциплинарного проступка (нарушение норм настоящего Закона, а также положений Кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей) на судью, за исключением судей Конституционного Суда Российской Федерации, может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи.

Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации не нашла оснований для удовлетворения поданной жалобы, так как материалами дела подтвердился факт совершения дисциплинарного проступка.

Из материалов дела усматривалось, что в квалификационную коллегия судей с представлением о привлечении к дисциплинарной ответственности судьи районного суда Черепкова М.А. в виде досрочного прекращения его полномочий за совершение дисциплинарного проступка, выразившегося в осуществлении им деятельности, не совместимой с должностью судьи, и нарушении норм процессуального закона при рассмотрении гражданских дел обратился совет.

Судом установлено, что судья Черепков М.А. занимался деятельностью, противоречащей требованиям ст. 3 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», чем совершил дисциплинарный проступок.

Совершение Черепковым М.А. дисциплинарного проступка, влекущего дисциплинарную ответственность в виде досрочного прекращения его полномочий доказан в суде.

Совокупность доказательств подтвердила указанные доводы: договор купли-продажи от 25 июня 2008г. судья Черепков М.А. приобрел на свое имя земельный участок и возвел на нем жилой дом; 5 августа 2008г. он выдал доверенность на имя Климановой Т.Н. на перевод жилого помещения в нежилое - здание магазина и перерегистрацию права собственности с жилого дома на нежилое строение - здание магазина. 18 октября 2008г. представитель Черепкова М.А. - Черепкова М.А. заключила договор аренды части нежилого здания с ООО «Олимп» сроком на 1 год, арендная плата за пользование имуществом. В этом же здании зарегистрировано кафе «Пиццерия» ООО «Олимп», соучредителем которого является Черепков А.В. - отец судьи.

При таких обстоятельствах суд обоснованно признал несостоятельной и не имеющей правового значения ссылку Черепкова М.А. на то, что он не получал платы, обусловленной договором аренды, так как обстоятельства переоборудования жилого дома в нежилое помещение и факт сдачи его по договору аренды, как правильно указано в решении суда, свидетельствует об осуществлении судьей деятельности направленной на получение прибыли от использования имущества. Согласно подп. 4 и 5 п. 3 ст. 3 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» судья не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе принимать участие в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Таким образом, суд обоснованно признал, что мера дисциплинарной ответственности определена квалификационной коллегией судей с учётом обстоятельств совершения дисциплинарного проступка и его последствий.

Наложенное на заявителя дисциплинарное взыскание в виде прекращения полномочий судьи соразмерно тяжести совершённого им проступка, несовместимого со статусом судьи, поскольку такое поведение судьи порочит честь и достоинство судьи, умаляет авторитет судебной власти, способствует формированию негативного отношения к суду.

На основании рассмотренных судебных актов Верховного суда РФ, можно сделать вывод о том, что наиболее привлекаемых к дисциплинарной ответственности среди государственных гражданских служащих являются судьи. Определение Верховного суда РФ от 8 октября 2014 г. по делу № 3-4/2014 подтверждает, что установленный десятидневный срок является недостаточным для реализации своего права на обжалование решения судов. Установленные сроки обжалования являются еще одним барьером для восстановления нарушенных прав государственных гражданских служащих.

В Определении Верховного Суда РФ от 27 апреля 2010 г. Дело № КАС10-183 нашло подтверждение применения дисциплинарного взыскания к судье за грубое нарушение административного закона при рассмотрении дел об административных правонарушениях: прекращение производства за истечением срока давности привлечения правонарушителей к административной ответственности по 173 делам за первое полугодие 2009г.

В Определении от 27 апреля 2010 г Верховного суда РФ по делу № КАС10-148 так же нашло подтверждение совершение судьей дисциплинарного проступка.

Так как судом установлено, что судья Черепков М.А. занимался деятельностью, противоречащей требованиям ст. 3 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», чем совершил дисциплинарный проступок.

Совершение Черепковым М.А. дисциплинарного проступка, влекущего дисциплинарную ответственность в виде досрочного прекращения его полномочий доказан в суде.

в соответствии с п. 1 ст. 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992г. № 3132-1 (в ред. Федерального закона от 15.12.2001г. № 169-ФЗ) за совершение дисциплинарного проступка (нарушение норм настоящего Закона, а также положений Кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей) на судью, за исключением судей Конституционного Суда Российской Федерации, может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи.

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 или муниципальный 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.

Правовую основу привлечения государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности в связи с совершением 2 коррупционных проступков составляют Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другие нормативные правовые акты, устанавливающие правовое положение (статус) государственных и муниципальных служащих, а также основания и порядок применения к ним мер дисциплинарной ответственности.

В целях противодействия коррупции Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» 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 от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). Физические лица, совершившие коррупционные правонарушения, несут дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 1 статьи 13 Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). Согласно части 1 статьи 12.5 поименованного закона федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами для лиц, замещающих должности государственной и муниципальной 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 от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 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 (инструкциях) государственных и муниципальных служащих.

Анализ норм действующего законодательства, содержащих понятие дисциплинарного проступка государственных и муниципальных служащих, позволяет сделать вывод о том, что применение дисциплинарных взысканий связывается с нарушением служебной дисциплины. 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, муниципальным 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 и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, судами устанавливался факт противоправного, виновного неисполнения государственным,

муниципальным служащим обязанности, предусмотренной соответствующими нормативными правовыми актами. Дисциплинарный проступок, в том числе коррупционный, является единственным основанием дисциплинарной ответственности. Следовательно, уголовно-процессуальные действия, осуществляемые в отношении муниципального или государственного служащего, в том числе задержание, возбуждение уголовного дела, вынесение обвинительного приговора, не являются обязательным условием для наступления дисциплинарной ответственности в связи с коррупционным проступком.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Юридическая ответственность 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.

Анализ действующего законодательства об административных правонарушениях позволяет сделать вывод о фактическом отсутствии самостоятельного, структурированного института ответственности гражданских служащих в законодательстве об административных правонарушениях.

В настоящей работе рассмотрены виды юридической ответственности государственных гражданских служащих в рамках административного права: нормами административного права регламентируется дисциплинарная и административная ответственность гражданских государственных служащих.

Признаками юридической ответственности являются: ответственность исходит и устанавливается государством; выражается в государственно-властном установлении обязанности; связана с необходимостью претерпевания отрицательных последствий, которые зафиксированы в санкции правовой нормы; характеризуется принудительностью применяемых мер.

В теории права различные виды юридической ответственности, в зависимости от основной цели их применения, классифицируют две группы: штрафные(карательные), к которым относят уголовную, административную, дисциплинарную ответственность, и праввосстановительные виды, среди которых выделяют гражданско-правовую и материальную ответственность.

Исходя из положений научной доктрины, Конституции РФ и иных законов, можно выделить следующие принципы юридической ответственности: законность; правомерность основания юридической ответственности ;неотвратимость наступления юридической ответственности; равные основания юридической ответственности; индивидуализация юридической ответственности; недопустимость привлечения к юридической ответственности дважды (повторно)за одно и то же правонарушение; оптимальность процессуальной формы юридической ответственности; эффективность реализации юридической ответственности.

Государственные гражданские служащие могут быть привлечены к следующим видам юридической ответственности: административной, уголовной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой.

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих установлена ФЗ «О государственной гражданской службе» от 27.07.04 №79-ФЗ. 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 должностных обязанностей.

На сегодняшний день не существует единого нормативного правового акта, который бы исчерпывающим образом регулировал вопросы применения мер дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарные взыскания – представляют собой внешнее проявление дисциплинарной ответственности, которые являются реакцией на совершенный дисциплинарный проступок. Во многих случаях дисциплинарные взыскания не связаны с применением реальных принудительных мер, а ограничиваются лишь официальным публичным осуждением лица, совершившего дисциплинарный проступок.

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих отличается от других категорий лиц. Служебная деятельность гражданских служащих связана с непосредственным выполнением публичных функций государственных органов, в которых они замещают должности гражданской службы. Реализуя часть властных полномочий государственного органа, гражданский служащий наделяется специальными правами, имеющими властную публично-правовую природу, которыми не обладают другие категории работников и служащих.

Установление в должностном регламенте государственного служащего дисциплинарной ответственности, представляется вполне возможным. Такой вывод можно сделать из положений п.2 ч. 2 ст. 47 Закона №79-ФЗ, содержащих прямое указание на необходимость закрепления в должностном регламенте ответственности гражданского служащего за неисполнение (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 Закона №79-ФЗ, за совершение конкретных правонарушений.

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 же это понятие охватывает также определенные правонарушения.

Очевидно, что понятие «честь 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. Закон №79-ФЗ устанавливает повышенную дисциплинарную ответственность этой категории служащих. Кроме того, Закон №79-ФЗ закрепляет возможность привлечения руководителей к дисциплинарной ответственности за противоправные действия их подчиненных. Речь идет о даче руководителем неправомерного распоряжения гражданскому служащему.

Под дисциплинарным производством понимается урегулированная административно-правовыми процессуальными нормами деятельность по привлечению государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности.

В действующем законодательстве существуют проблемы вопросов дисциплинарного производства, которые обусловлены отсутствием нормативного закрепления. В целях упорядочения порядка привлечения гражданских служащих к дисциплинарной ответственности, необходимо выразить в Федеральном законе о гражданской службе следующие стадии дисциплинарного производства: возбуждение дела о дисциплинарном проступке; служебное расследование; рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения; исполнение решения (обязательные стадии), а также обжалование решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания (факультативные стадии).

Кроме того, в законодательстве необходимо предусмотреть основания отказа в возбуждении дисциплинарного дела, а также основания его прекращения. Например, таких

как: отсутствие события дисциплинарного проступка; отсутствие в деянии состава дисциплинарного проступка; истечение сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности; привлечение гражданского служащего к дисциплинарной ответственности за данный дисциплинарный проступок.

Сроки давности наложения дисциплинарного взыскания предусмотрены в пунктах 4 и 5 статьи 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе», в соответствии с которыми дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки. При этом дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу. Таким образом, истечение указанных сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности препятствует возбуждению дисциплинарного дела.

Закон №79-ФЗ содержит закрытый перечень из четырех дисциплинарных взысканий (замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; увольнение с гражданской службы), которые могут применяться к гражданским служащим. Действующее законодательство не предусматривает разделение дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные.

Вопросу обжалования законодатель уделяет серьезное внимание. Так, в соответствии с п. 7 ст. 58 указанного Федерального закона гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Принято считать, что 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. Кроме того, незначительное количество государственных служащих решаются оспаривать дисциплинарные взыскания 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 невозможным.

На основании рассмотренных судебных актов Верховного суда РФ, можно сделать вывод о том, что наиболее привлекаемых к дисциплинарной ответственности среди государственных гражданских служащих являются судьи. Определение Верховного суда РФ от 8 октября 2014 г. по делу № 3-4/2014 подтверждает, что установленный десятидневный срок является недостаточным для реализации своего права на обжалование решения судов. Установленные сроки обжалования являются еще одним барьером для восстановления нарушенных прав государственных гражданских служащих.

Административная ответственность гражданских служащих устанавливается законодательством об административных правонарушениях. КоАП РФ не выделяет гражданских служащих в качестве специальных субъектов административной ответственности, однако часть гражданских служащих подпадает под общие признаки должностного лица, закрепленные в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ. В соответствии с положениями КоАП РФ должностные лица несут ответственность случае совершения ими административного правонарушения в связи неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Специальных видов административных наказаний, применяемых исключительно к государственным служащим, КоАП РФ не содержит.

Так же были выявлены некоторые недостатки нормативно-правового регулирования ответственности гражданских служащих по административному праву.

Привлечение лица к двум видам юридической ответственности является недопустимым и противоречащим принципу невозможности удвоения наказания за одно

Правонарушение, кроме того, это приведет к смешению оснований различных видов юридической ответственности.

В соответствии с положениями Закона 79-ФЗ привлечение гражданского служащего к дисциплинарной ответственности — это право, а не обязанность субъекта, обладающего дисциплинарной властью.

Законодательство об административных правонарушениях не выделяет гражданских служащих в качестве специальных субъектов административных правонарушений. Только часть гражданских служащих подпадает под общее определение должностного лица, содержащееся в КоАП РФ. Особенная часть Кодекса также не содержит специальной главы, в которой были бы собраны административные правонарушения, направленные против интересов государственной службы. Установление административной ответственности гражданских служащих носит фрагментарный, бессистемный характер.

Неисполнение гражданским служащим многих служебных обязанностей (в том числе и тех, которые установлены Законом №79-ФЗ) в качестве административных правонарушений КоАП РФ не рассматриваются, хотя по своей сути эти обязанности сходны с теми, за нарушение которых Кодексом устанавливается ответственность.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г.: (с учетом поправок от 5 февр. 2014 г. № 2–ФКЗ) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та
2. О конституционном суде РФ [Электронный ресурс]: федер. конст. закон от 21 июня.1994 г. №1 : (ред. от 14 дек. 2015 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2015. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
3. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть 1 [Электронный ресурс]: федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51 : (ред. от 11 февр. 2013 г.; с изм. и доп. от 1 марта 2013 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2013. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63 : (ред. от 5 апр. 2013 г. № 97-ФЗ) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2013. – Доступ из локальной сети Науч. б- ки Том. гос. ун-та
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 июля 2004 № 79–ФЗ : (ред. от 30 дек. 2015 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. –М., 2015. –Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.
6. О статусе судей в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 26 июня 1992 № 3132-1 : (ред. от 28 нояб. 2015 г., с изм. от 14 дек. 2015 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. –М., 2015. –Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.
7. О гражданстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 31 мая 2002 № 62 : (ред. от 31 дек. 2014 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Электрон. дан. –М., 2015. –Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.
8. О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 мая 2003 № 58–ФЗ: (ред. от 13 июля 2015 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

9. О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 31 дек. 2005 г. № 1574: (ред. от 12 апр. 2016 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
10. О федеральной программе Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы) [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от от 23 нояб. 2002 г. № 223 : (ред. от 6 авг. 2014 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
11. О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 16 февр. 2005 № 159 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
12. 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. Ст. 207 // Российская газета. –Федер. выпуск. – 2009. – 30 окт.
13. Статистические данные [Электронный ресурс] // Министерство внутренних дел Российской Федерации. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/7087734/> (дата обращения: 25.03.2016).
14. 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.
15. Алехин А. П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте: монография / А. П. Алехин. – М. : Юридическая литература, 1967. – 112 с.
16. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2005. – 800 с.
17. Базылев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б. Т. Базылев. – Красноярск: Изд-во Красноярского университета, 1985. – 120 с.
18. 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.

19. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности / Н. В. Витрук. – М. : Норма, 2009. – 432 с.
20. Гейхман В. Л. Трудовое право : учебник для прикладного бакалавриата / В. Л. Гейхман, И. К. Дмитриева, О. В. Мацкевич. – М. : Юрайт, 2015. – 407 с.
21. Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в РФ : учебный курс / А. А. Гришковец. – М.: Дело и сервис, 2003. – 464 с.
22. Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / А. А. Гришковец. – М., 2004. – 35 с.
23. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка / В. И. Даль. – М., 1935. – Т. 2. - 742 с.
24. Духно Н. А. Понятие и виды юридической ответственности / Н. А. Духно, В. И. Ивакин // Государство и право. – 2000. – № 6. – С. 12-17.
25. Ефремова О. Н. Понятие административной ответственности // Административное право. – 2008. – № 4. – С. 51 -55.
26. Иоффе О. С. Обязательственное право / О. С. Иоффе. – М., 1975. – 195 с.
27. Кожевников О. А. Юридическая ответственность в системе права: Автореф. дис. канд. юрид. наук. / О. А. Кожевников. – Саратов, 2003. – С. 13-14.
28. Кулешов И. В. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: общее и особенное // Чиновникъ. – 2005. – №2 (36). – С. 111.
29. Лейст О. Э. Основные виды юридической ответственности за правонарушение // Правоведение. – 1977. – № 3. – С. 25-26.
30. Макарова Н. И. К вопросу о правовом статусе государственного служащего // Вестник ОмГУ. – 2008. – Вып.1. – С. 85-87.
31. Малаш Т. А. Принцип неотвратимости юридической ответственности: учеб. пособие./ Т.А. Малаш. – М.: 1998. – 138 с.
32. Манохин В. М. Административное право России: учебник / В. М. Манохин. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2011. – 272 с.
33. Маркин А. В. Диалектическая логика негативной ответственности в позитивном праве // Вектор науки Тольяттин. гос. ун-та. – 2010. – № 1. – С. 51-55.
34. Маркин А. В. Ответственность и обязанность в структуре нормы права // Вектор науки Тольяттин. гос. ун-та. – 2010. – № 3. – С. 258 - 260.
35. Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография / С. Н. Махина. – Воронеж , 2005. – 246 с.

36. Ноздрачёв А. Ф. Законодательство о государственной службе : учеб. Пособие / А. Ф. Ноздрачёв . – М. : Дело, 1999. – 123 с..
37. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М., 1981. – 218 с.
38. Погодина И. В. К вопросу о применении дисциплинарных взысканий к работникам // Трудовое право. – 2008 . – № 12. – С. 38 – 45.
39. Попов Л. Л. Административное право России: учебник / Л. Л. Попов. – М., 2006. – 632 с.
40. Пионтковский А. А. Правоотношения в уголовном праве // Правоведение. – 1962. – № 2. – С. 89.
41. Пресняков М. В. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. – 2009. – № 8. – С.10 - 15.
42. Самощенко И. С. Ответственность по советскому законодательству / И. С. Самощенко. – М.: Норма , 1963. –174 с.
43. Смоленский М. Б. Административное право / М. Б. Смоленский. – Ростов н/Д. : Феникс, – 2005. – 346 с.
44. Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое регулирование / Ю. Н. Стариков. – М.: ВГУ, – 1997. – 516 с.
45. Сыроватская Л. А. Ответственность за нарушение трудового законодательства /Л. А. Сыроватская. – М.: Юридическая литература, –1990. –176 с.
46. Туганов Ю. С. Некоторые проблемные аспекты процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных силах. – 2005. – № 5. – С. 22-24.
47. Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: монография / Л. А. Чиканова. – М., 2005. С. 106.
48. Ширяев В. Н. Понятие должностного преступления // Юридический вестник. 1913. – №2. – С. 85 – 102.

ВЫПИСКА
из отчёта о проверке магистерской диссертации
студентки 2 года обучения ДО ЮИ ТГУ Обыденновой Ольги Сергеевны
по теме «ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ КАК ВИД ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ»
в системе «Антиплагиат»

Результаты проверки в пакете «Антиплагиат.ВУЗ»:

Дата проверки: 06.05.2016 11:34

Оригинальные блоки: 46,85%
Заимствованные блоки: 52,42%
Цитирование: 0,72%
Итоговая оценка оригинальности: **47,58%**
Ответственный за проверку
Специалист по УМР



А.Ю. Мариничева