Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

Добробаба Марина Борисовна

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

12.00.14 – административное право; административный процесс

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант –
доктор юридических наук, профессор
Соколов Александр Юрьевич

Саратов, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение……...…. 5

Глава 1. Административно-правовая характеристика дисциплинарной ответственности государственных служащих…… 31

§ 1. Понятие, правовая природа и принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих……..... 31

§ 2. Функции дисциплинарной ответственности государственных служащих……...……..……... 67

§ 3. Виды оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих…..…… 78

3.1. Нормативные основания дисциплинарной ответственности... 78

3.2. Фактическое основание дисциплинарной ответственности…. 82

3.2.1. Понятие дисциплинарного проступка.……..……..… 82

3.2.2. Подходы к пониманию фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих в законодательстве и теории административного права……..... 90

3.2.3. Состав дисциплинарного проступка…….…… 97

3.3. Процессуальное основание дисциплинарной ответственности……. 109

§ 4. Проблемы систематизации дисциплинарных проступков государственных служащих……..……..... 112

§ 5. Дисциплинарные взыскания, применяемые к государственным служащим: проблемы систематизации и назначения..…… 125

5.1. Понятие дисциплинарного взыскания…… 125

5.2. Виды дисциплинарных взысканий……. 137

Глава 2. Понятие и структура правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе…….. 161

§ 1. Понятие и сущностные признаки правоотношений

дисциплинарной ответственности как разновидности государственно-служебных правоотношений…… 161

§ 2. Объект и предмет правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе……. 179

§ 3. Субъектный состав правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе…….. 193

§4. Содержание правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе: теоретическая модель……. 216

Глава 3. Дисциплинарное производство на государственной службе... 230

§ 1. Дисциплинарное производство на государственной службе как составная часть административного процесса…..……. 230

§ 2. Сравнительная характеристика дисциплинарного и иных видов административно-юрисдикционных производств…… 241

§ 3. Проблемы внесудебного дисциплинарного производства на государственной службе……... 263

§ 4. Судопроизводство по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе …… 293

Глава 4. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: вопросы сравнительного правоведения …… 308

§ 1. Доктринальная характеристика дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах……. 308

§ 2. Организационно-правовые и процессуальные аспекты привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах……. 331

Заключение……..….. 349

Библиографический список использованных источников…… 356

Приложения…… 408

Приложение 1. Проект Кодекса государственной службы Российской Федерации……..... 408

Приложение 2. Проект раздела Кодекса государственной службы Российской Федерации «Основы правового регулирования дисциплинарных отношений на государственной службе»… 410

Приложение 3. Обзор статистических данных привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих…… 432

Приложение 4. Обзор статистических данных о количестве офицеров Вооружённых Сил РФ, привлечённых к дисциплинарной ответственности, и о количестве наложенных на них дисциплинарных взысканий……... 449

Приложение 5. Обзор статистических данных привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников таможенных органов……... 450

Приложение 6. Анкета……..…. 451

Приложение 7. Результаты анкетирования…… 455

Приложение 8. Соотношение видов дисциплинарных проступков и дисциплинарных взысканий за их совершение…….. 462

Приложение 9. Обзор статистических данных о рассмотрении материалов о применении к военнослужащим дисциплинарного ареста... 463

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Одним из ключевых направлений совершенствования системы государственного управления в Российской Федерации[1] является развитие системы государственной службы страны[2], в связи с чем остро встаёт проблема низкой эффективности деятельности государственного аппарата, роста правонарушений и высокого уровня коррупции в данной сфере.

Современное правовое государство заинтересовано в повышении престижа государственной службы как вида профессиональной деятельности, пользующегося общественным доверием, в совершенствовании её антикоррупционных механизмов. Одной из мер, направленных на совершенствование государственного управления, является развитие института дисциплинарной ответственности, реализуемого в системе государственно-служебных правоотношений.

Дисциплинарная ответственность является динамичным, но в настоящее время достаточно бессистемно развивающимся видом юридической ответственности государственных служащих. Анализ нормативных правовых актов, регулирующих государственно-служебные отношения, позволяет констатировать отсутствие у их разработчиков единой концепции построения служебного законодательства Российской Федерации. Это касается и правового регулирования отношений, связанных с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности.

Результатом непоследовательности законодателя становится уменьшение значимости института дисциплинарной ответственности государственных служащих как средства поддержания служебной дисциплины в аппарате государственных органов, что, в свою очередь, приводит к подрыву авторитета государственных органов.

---

[1] См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

[2] См.: Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // СЗ РФ. 2016. № 33. Ст. 5165.

В то же время значение данного вида юридической ответственности для государства, общества и отдельных государственных служащих трудно переоценить, поскольку с помощью дисциплинарной ответственности могут быть решены как некоторые проблемы обеспечения функционирования эффективной системы государственного управления, создания административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, так и обеспечена защита прав и законных интересов государственных служащих.

Практика применения дисциплинарной ответственности свидетельствует о том, что, несмотря на наметившуюся незначительную тенденцию к снижению показателей привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, уровень служебной деликтности остаётся всё еще очень высоким. Так, согласно статистическим данным за 2016 год, только в системе государственной гражданской службы к дисциплинарной ответственности было привлечено 29 633 федеральных государственных гражданских служащих и 7597 государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации[1].

Не менее важное значение институт дисциплинарной ответственности играет в деле противодействия коррупции в системе государственной службы. Только за первую половину 2016 года по инициативе органов прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением законодательства о противодействии коррупции к данному виду юридической ответственности было привлечено 42 755 человек, что на 4% больше, чем за аналогичный период 2015 года, и в 18,5 раза превышает количество возбуждённых дел за совершение коррупционных преступлений[2].

Одной из важнейших особенностей дисциплинарной ответственности является её межотраслевой характер. В настоящее время лишь институт дисциплинарной ответственности военнослужащих носит исключительно административно-правовой характер и существенно отличается используемой в трудовом праве мо-

---

[1] Приложение 3 (таблицы 1–2). Официальная статистическая информация Управления статистики труда Федеральной службы государственной статистики: письмо от 9 августа 2017 г. № 1218/ог. С. 432–443.

[2] Статистические сведения, опубликованные на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://genproc.gov.ru/stat/data/1110338/ (дата обращения: 21.08.2016).

дели дисциплинарной ответственности работников. А вот на других видах государственной службы, несмотря на усиление публично-правовых начал дисциплинарной ответственности в последнее десятилетие, полного перехода к административно-правовой модели её регулирования не произошло. В условиях действующего законодательства дисциплинарная ответственность государственных служащих ориентирована в большей степени на защиту интересов отдельных государственных органов, а не публичных интересов государства в целом. Представляется, что для развития данного правового института необходимы продуманные и системные подходы, соответствующие потребностям государственного управления, поскольку дисциплинарная ответственность в системе государственной службы в конечном счёте направлена на защиту интересов государства и общества.

При этом речь должна идти о формировании детально разработанного систематизированного служебного законодательства, направленного на недопущение отклонения государственно-служебных отношений от надлежащей реализации и являющегося средством их обеспечения. Практическое решение указанной проблемы во многом зависит от уровня развития науки административного права, способной оказать активное воздействие на совершенствование основополагающих административно-правовых институтов, одним из которых является институт дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Степень научной разработанности темы. На современном этапе развития административно-правовой науки можно утверждать о наличии лишь некоторых комплексных исследований по данной проблематике. В процессе диссертационного исследования использовались, помимо разработок учёных в области административного права, современные достижения учёных в области теории государства и права, конституционного и муниципального права, трудового права и ряда других отраслей права.

В диссертации использованы работы ряда специалистов *в области теории права*: С.С. Алексеева, А.Н. Головистиковой, Ю.А. Дмитриева, А.П. Дудина, С.Ф. Кечекьяна, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Мелёхина,

М.Б. Мироненко, А.С. Пиголкина, М.М. Рассолова, В.Н. Протасова, Ю.К. Толстого, Р.О. Халфиной, В.Н. Хропанюка, А.Ф. Черданцева и др., в том числе *по теории юридической ответственности*: Б.Т. Базылева, А.В. Кирсановой, Д.А. Липинского, И.С. Самощенко, Р.Л. Хачатурова и др.

Фундаментальную основу исследования составили труды учёных в области административного права: А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.А. Галагана, О.В. Гречкиной, А.А. Гришковца, В.В. Денисенко, А.А. Дёмина, А.С. Дугенца, С.М. Зубарева, Ю.М. Козлова, В.А. Козбаненко, Н.М. Конина, А.В. Куракина, Б.М. Лазарева, М.А. Лапиной, Е.Б. Лупарева, С.Н. Махиной, В.М. Манохина, С.П. Матвеева, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, Н.А. Овчинникова, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, А.Ю. Соколова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, Ю.А.Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, С.Е. Чаннова, А.П. Шергина, Т.В. Щукиной, А.Ю. Якимова и др., в том числе *по вопросам дисциплинарной ответственности государственных служащих*: Ю.М. Буравлева, В.С. Бялта, Е.В. Климкиной, О.Н. Княгининой, Ю.Б. Носовой, К.А. Павленко, А.В. Сергеева, Ю.Н. Туганова, К.В. Фатеева, С.А. Шушпанова, А.Л. Юсупова и др.; по вопросам *дисциплинарного производства*: Ю.С. Адушкина, И.В. Пановой, Т.Л. Пономарёвой, Е.А. Шуруповой.

В диссертационном исследовании использовались труды учёных в области *конституционного и муниципального права*: Н.В. Витрука, Е.Ю. Киреевой, В.М. Коланды, П.П. Осипова, В.С. Основина и др.; *трудового права*: А.В. Гусева, К.Н. Гусова, Е.А. Ершовой, С. А. Ивановой, О.И. Карпенко, И.Я. Киселёва, В.Н. Полетаева, Л.А. Чикановой, А.М. Лушникова, М.В. Лушниковой и др.

Кроме того, в некоторых случаях в диссертации использовались труды *по другим юридическим наукам*: М.М. Агаркова, В.Г. Беляева, В.П. Божьева, С.Н. Братуся, Е.М. Ворожейкина, П.Ф. Елисейкина, Л.Б. Зусь, О.С. Иоффе, М.В. Карасёвой, В.А. Тархова и др., а также *по философии*: О.М. Сичивицы, М.М. Розенталя; по *теории государственного управления*: Г.В. Атаманчука, Ц.А. Ямпольской и др.

Отмечая позитивную направленность взятых за основу научных исследований на разработку общих теоретических, административных и трудовых правовых положений о государственной службе, положений об административном процессе, юридической ответственности в государственном управлении, следует констатировать отсутствие чётко выраженной направленности построения концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений.

Изложенное свидетельствует о необходимости, с учётом достижений в области общей теории права и теории административного права, а также правовых достижений, используемых в условиях модернизации государственного управления в России, выявления состояния и определения перспектив правового развития института дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений.

Цели и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является доктринальное обоснование целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности, реализуемой в системе государственно-служебных правоотношений.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих **задач:**

– выявить правовую природу и сформулировать понятие дисциплинарной ответственности государственных служащих;

– проанализировать существующую модель правового регулирования дисциплинарной ответственности на государственной службе и выявить ее недостатки; сформулировать предложения о перспективах формирования служебно-дисциплинарной ответственности и наметить основные пути её оптимального развития;

– проанализировать существующую модель правового регулирования материальной ответственности государственных служащих, применяемой за причинение материального ущёрба публичному образованию-нанимателю в результате совершение дисциплинарных проступков, выявить перспективы формирования служебно-материальной ответственности;

– дать научную оценку правовой регламентации общетеоретических принципов юридической ответственности применительно к отношениям дисциплинарной ответственности на государственной службе; выявить специальную группу принципов дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, отражающих её специфику;

– выявить функции дисциплинарной ответственности государственных служащих;

– исследовать нормативное, фактическое и процессуальное основания дисциплинарной ответственности государственных служащих;

– проанализировать проблему систематизации дисциплинарных проступков государственных служащих, сформулировать предложения по их законодательной классификации и введению инновационных методов оценки уровня соблюдения служебной дисциплины;

– выявить сущностные признаки дисциплинарных взысканий, проанализировать проблему их систематизации и назначения;

– сформулировать понятие и выявить сущностные признаки правоотношений дисциплинарной ответственности как разновидности государственно-служебных правоотношений;

– исследовать теоретическую модель правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе на основе анализа их структуры, в том числе объект и предмет правоотношений дисциплинарной ответственности, особенности их субъектного состава, содержательную характеристику; показать значение теоретической модели правоотношений дисциплинарной ответственности для построения системы служебного законодательства, регулирующего институт дисциплинарной ответственности государственных служащих;

– дать понятие и определить место дисциплинарного производства в структуре административного процесса;

– провести сравнительную характеристику дисциплинарного и иных видов административно-юрисдикционных производств;

– проанализировать проблемы внесудебного дисциплинарного производства, возникающие на отдельных его стадиях, и сформулировать предложения о способах их устранения;

– выявить предмет судопроизводства по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе, его место в структуре административного процесса;

– провести доктринальную характеристику организационно-правовых и процессуальных аспектов привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах, а также возможности использования зарубежного опыта в России.

Объектом диссертационного исследования выступает комплекс общественных отношений, складывающихся в связи с привлечением к дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются доктринальные положения теории административного права, связанные с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности, нормативные правовые акты и правоприменительная практика в указанной сфере, а также зарубежный опыт правового регулирования отношений дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Методологическую основу диссертационного исследования составили апробированные общенаучные и специальные методы познания, применение которых позволило рассмотреть объекты во взаимосвязях и взаимозависимостях, выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы, направленные на совершенствование служебного законодательства.

Общенаучный *диалектический метод* позволил рассмотреть отношения дисциплинарной ответственности государственных служащих с точки зрения вариабельности их нормативно-правового регулирования. Это, в свою очередь, дало возможность продемонстрировать изменения в модели регулирования отношений дисциплинарной ответственности на государственной службе в зависимости от воздействия внутренних и внешних факторов.

Методы формальной логики: анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнение и аналогия, описание, классификация – позволили охарактеризовать концептуальную модель публичной дисциплинарной ответственности с позиции её нормативного содержания, провести изучение действующего служебного законодательства на предмет его соответствия рассматриваемой модели, выявить дефекты в нормативном регулировании, сформулировать предложения по их устранению, определить и уточнить дефиниции понятий, связанных с дисциплинарной ответственностью в системе государственно-служебных правоотношений.

Системно-структурный метод способствовал изучению правоотношений дисциплинарной ответственности с позиции государственно-служебных правоотношений как системы; позволил исследовать теоретическую модель правоотношений дисциплинарной ответственности на основе анализа элементов их структуры.

Применение *исторического и сравнительно-правового методов* дало возможность сопоставить действующее правовое регулирование отношений дисциплинарной ответственности государственных служащих и правовое регулирование данного вида отношений в соответствии с ранее действующим законодательством, изучить зарубежный опыт правового регулирования данного вида ответственности.

Методы конкретно-социологических исследований (анкетирование, экспертные опросы, использование статистических группировок, ранжирование и др.) использовались при отборе, обработке и анализе информации о состоянии служебной дисциплины в различных государственных органах, материалов служебных проверок и судебной практики, анкетировании.

Формально-юридический метод использовался при выявлении признаков и анализе юридические понятий, связанных с исследованием института дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, проведении их классификации, толковании содержания правовых предписаний, формулировании авторских определений, а также толковании правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность.

При написании работы был использован *междисциплинарный подход*, который заключался в исследовании правового института дисциплинарной ответственности как с позиций юридических наук (теории права, конституционного, административного, муниципального, трудового, уголовного права и др.), так и иных сфер гуманитарного знания.

Теоретическая основа диссертационного исследования представлена как классическими, так и наиболее современными наработками административно-правовой науки. Помимо этого, в диссертации использованы результаты различных научных исследований в сфере теории права, конституционного, трудового, гражданского, уголовного и муниципального права, а также обобщения и выводы философии, теории государственного управления, социологии.

Нормативную основу диссертационного исследования составили международно-правовые документы, Конституция Российской Федерации, федеральные законы и федеральные конституционные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти, законы и подзаконные акты различных субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 декабря 2017 г. Кроме того, в диссертационной работе анализировались некоторые проекты законодательных и подзаконных актов о государственной службе и дисциплинарной ответственности. Отдельно изучалось законодательство о государственной службе зарубежных государств.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили постановления и определения Конституционного Суда РФ, постановления Пленума Верховного Суда РФ и Президиума Верховного Суда РФ, решения Верховного Суда РФ по конкретным делам, акты иных судебных органов. Был проведен анализ информации, содержащейся в социологических, официальных аналитических и статистических данных, отражающих результаты правоприменительной деятельности, связанной с привлечением к дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Диссертантом было проведено анкетирование 279 государственных гражданских служащих Краснодарского края, Саратовской области, территориальных ор-

ганов федеральных органов исполнительной власти, в том числе сотрудников органов прокуратуры РФ, МВД России, Следственного комитета РФ, таможенных органов, результаты которого обобщены и представлены в настоящем исследовании.

Научная новизна работы заключается в том, что в условиях динамичного, но бессистемного развития служебного законодательства она представляет собой одно из первых в науке административного права комплексных монографических исследований дисциплинарной ответственности государственных служащих с позиции материального и процессуального аспекта её реализации, в результате которого решается задача построения целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, выявления её основных черт и обоснования её эффективности. В ней впервые на монографическом уровне проводится полное изучение структуры и основных элементов правоотношений дисциплинарной ответственности государственных служащих, показано значение теоретической модели данного вида правоотношений для построения системы служебного законодательства, регулирующего институт дисциплинарной ответственности государственных служащих.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие положения**, являющиеся новыми или содержащими существенные элементы новизны и отражающие авторское понимание правовой природы, функционального предназначения и механизма реализации дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений:

1. Сделан вывод о необходимости формирования целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности, реализуемой в системе государственно-служебных правоотношений.

Содержание предлагаемой концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности включает в себя следующие блоки норм: а) нормы о принципах дисциплинарной ответственности государственных служащих; б) нормы, регулирующие материальные аспекты дисциплинарной ответственности в систе-

ме государственно-служебных отношений; в) нормы, регулирующие внесудебное дисциплинарное производство на государственной службе.

2. В зависимости от подхода к правовому регулированию обоснована необходимость разграничения служебно-дисциплинарной ответственности и дисциплинарной ответственности работников. Особенность дифференциации дисциплинарной ответственности государственных служащих в системе дисциплинарной ответственности и отнесения её к служебно-дисциплинарной ответственности связана прежде всего с кругом лиц, на которых она распространяется, источниками её правового регулирования, более широким понятием дисциплинарного проступка, целевым и функциональным предназначением, сущностью и содержанием правоотношений, в рамках которых государственные служащие привлекаются к ответственности, видами дисциплинарных взысканий и порядком их применения. При таком подходе служебно-дисциплинарная ответственность является институтом служебного права, соответствующим административно-правовой концепции построения служебного законодательства.

Учитывая публичный характер дисциплинарной ответственности муниципальных служащих, делается вывод о необходимости её регулирования исключительно нормами административного права.

3. Обосновано, что ориентиром при разработке законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих в соответствии с публично-правовыми целями этого института служебного права должна стать следующая система принципов:

1) общетеоретические принципы юридической ответственности;

2) специальные принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих, которые в настоящее время нашли отражение в законодательстве: а) публичность; б) применение дисциплинарной ответственности, как правило, в порядке служебной подчинённости должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями; в) допустимость привлечения, наряду с дисциплинарной, к другим видам юридической ответственности.

Предложено дополнить существующий перечень специальных принципов принципом комплексности ответственности государственных служащих в рамках государственно-служебных правоотношений, который заключается в том, что в случае совершения государственным служащим дисциплинарного проступка, связанного с причинением ущерба имуществу публичного образования-нанимателя, он наряду с дисциплинарной ответственностью должен привлекаться к материальной ответственности.

4. Установлено, что, несмотря на имущественный характер санкций, материальная ответственность государственных служащих, являясь неразрывно связанной с дисциплинарной ответственностью, имеет публичный характер, а значит, должна реализовываться в системе государственно-служебных правоотношений, что является предпосылкой для дифференциации материальной ответственности как разновидности юридической ответственности в зависимости от подхода к правовому регулированию на:

1) служебно-материальную ответственность – институт служебного права, имеющий административно-правовую природу, что обусловливает необходимость его детальной правовой регламентации нормами административного права;

2) материальную ответственность работников.

Обосновано, что с развитием служебного законодательства *служебно-материальная ответственность* должна быть определена как регламентируемый нормами административного права специальный вид юридической ответственности государственных служащих, связанный с применением правовосстановительных санкций за причинение материального ущёрба публичному образованию-нанимателю (Российской Федерации или субъекту РФ) в результате совершения государственным служащим дисциплинарного проступка (материальный деликт).

5. Установлено, что коррупционные правонарушения, ответственность за которые реализуется в рамках государственно-служебных правоотношений, а также аморальные поступки, порочащие честь и достоинство государственного служащего, охватываются понятием дисциплинарного проступка и не могут рассматриваться в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответст-

венности государственных служащих. Поэтому единственным фактическим основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих является совершение ими дисциплинарного проступка.

6. Обоснована целесообразность законодательной классификации дисциплинарных проступков на: 1) грубые; 2) значительные и 3) незначительные.

При этом перечень грубых дисциплинарных проступков исчерпывающе закреплён в служебном законодательстве. Значительные и незначительные дисциплинарные проступки предложено разграничивать по степени тяжести, взяв за основу совокупность предложенных критериев.

В качестве *незначительных* следует рассматривать дисциплинарные проступки, совершённые впервые или после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением служебных обязанностей, не причинившие материального ущерба государству и не влекущие негативных последствий для государственного органа, юридических и физических лиц, квалифицированные в качестве таковых должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, с учетом нормативно установленных критериев.

К *значительным* должны быть отнесены такие не имеющие формализованного состава дисциплинарные проступки, которые совершены впервые или после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания и, по мнению должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, не могут быть отнесены к незначительным.

7. Предложено классифицировать дисциплинарные проступки государственных служащих в зависимости от частоты их совершения на: 1) единичные; 2) повторные и 3) систематические.

Нормативно установленная классификация дисциплинарных проступков в зависимости от частоты их совершения позволит при повторном незначительном проступке расценивать его как значительный, при наличии признака систематичности – как грубый. При совершении государственным служащим после значи-

тельного дисциплинарного проступка повторного проступка расценивать его как грубый, даже если повторный проступок является незначительным.

8. В целях повышения эффективности деятельности государственных органов, уменьшения дискреционных полномочий представителя нанимателя в системе государственной гражданской службы обоснована необходимость расширить перечень субъектов дисциплинарной юрисдикции, в связи с чем предложено создание системы ведомственных и межведомственных дисциплинарных комиссий, являющихся участниками процессуальных правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе.

Ведомственная дисциплинарная комиссия должна представлять собой структурное подразделение государственного органа, наделенное нормативно установленными полномочиями, обусловленными слиянием функций в области дисциплинарных правоотношений ряда других действующих в государственных органах подразделений: 1) комиссии по проведению служебной проверки; 2) подразделения кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений; 3) комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

К основным полномочиям ведомственных дисциплинарных комиссий предлагается отнести: 1) проведение служебных проверок (проверок по коррупционным правонарушениям); 2) принятие решения о временном отстранении от замещаемой должности гражданской службы гражданского служащего на период проведения служебной проверки или урегулирования конфликта интересов, а также в других случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 32 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; 3) осуществление оценки уровня доверия к гражданским служащим на основании присвоения оценочных показателей нарушений служебной дисциплины, для чего они должны быть зафиксированы ведомственными дисциплинарными комиссиями в дисциплинарном формуляре гражданского служащего.

Межведомственные дисциплинарные комиссии должны представлять собой коллегиальные организационные подразделения, образуемые в структуре органов

управления государственной службой как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ и наделённые полномочиями для принятия решения о привлечении гражданских служащих к дисциплинарной ответственности за совершение грубых дисциплинарных проступков, координирующие деятельность ведомственных дисциплинарных комиссий и участвующие в выработке дисциплинарной политики.

Дисциплинарные комиссии могут быть созданы также в системе военной службы и в системе федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью.

9. Обосновано, что законодательно установленная классификация дисциплинарных проступков позволит установить связь между отнесением дисциплинарных проступков к той или иной категории и налагаемыми за их совершение дисциплинарными взысканиями, а также порядком их назначения. Автором предложен следующий механизм наложения дисциплинарных взысканий в системе гражданской службы:

а) в случае совершения гражданским служащим незначительного дисциплинарного проступка, если в письменном объяснении он выразит согласие с фактом его совершения, представитель нанимателя *имеет право* наложить на него дисциплинарное взыскание в виде замечания без проведения служебной проверки. В противном случае должна быть проведена служебная проверка, на основании которой ведомственной дисциплинарной комиссией принята рекомендация о привлечении или непривлечении гражданского служащего к дисциплинарной ответственности;

б) за совершение значительных дисциплинарных проступков по рекомендации ведомственной дисциплинарной комиссии представителем нанимателя *должны* налагаться выговор или предупреждение о неполном должностном соответствии (по выбору представителя нанимателя), а в случае причинения материального ущерба государству – осуществляться одновременное привлечение к материальной ответственности;

в) в случае совершения гражданским служащим грубого дисциплинарного проступка материалы служебной проверки вместе с дисциплинарным формуляром должны быть переданы в межведомственную дисциплинарную комиссию для принятия решения о привлечении гражданского служащего к дисциплинарной ответственности.

Предложенный механизм наложения дисциплинарных взысканий может быть установлен применительно ко всем видам государственной службы с дифференциацией перечня дисциплинарных взысканий, налагаемых за совершение *значительных* дисциплинарных проступков, в федеральных законах, регулирующих особенности прохождения иных видов государственной службы.

10. Выдвинуто предложение, направленное на внедрение инновационного метода оценки уровня соблюдения служебной дисциплины государственными служащими, при котором в качестве обязательного показателя оценки их деятельности должны стать наличие (отсутствие) дисциплинарных проступков и непогашенных (неснятых) дисциплинарных взысканий за их совершение, фиксируемое в дисциплинарном формуляре, что будет обеспечиваться присвоением оценочных показателей отдельным нарушениям служебной дисциплины.

11. На основе теоретического анализа сущностных признаков и практики административно-правового регулирования дисциплинарных взысканий сформулирован ряд предложений по их совершенствованию, в том числе:

1) законодательно закрепить деление дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные, установив, что за один дисциплинарный проступок может быть наложено основное или основное и дополнительное дисциплинарное взыскание.

К дополнительным дисциплинарным взысканиям предложено отнести закреплённые служебным законодательством меры дисциплинарного воздействия: снижение (лишение) ежемесячного денежного поощрения; исключение из кадрового резерва, лишение почётных заслуженных знаков; лишение нагрудных знаков; исключение из книги почета или с доски почета; понижение в классном чине (в специальном звании);

2) детально регламентировать условия и механизм наложения дисциплинарного взыскания в виде сокращения (лишения) ежемесячного денежного поощрения, с установлением дифференциации пределов его применения в зависимости от категории дисциплинарного проступка с учётом присвоения оценочных показателей отдельным нарушениям служебной дисциплины;

3) унифицировать дисциплинарные взыскания, применяемые к служащим правоохранительных органов, с установлением специфических видов дисциплинарных взысканий, обусловленных особенностями осуществления профессиональной деятельности служащими отдельных государственных органов;

4) законодательно регламентировать правовые последствия дисциплинарной наказанности, связанные с ограничением применения мер поощрения применительно ко всем видам государственной службы, а также особенности снятия дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном (служебном) соответствии.

12. Сформулировано авторское определение *правоотношений дисциплинарной ответственности* на государственной службе как разновидности сложносоставных внутриорганизационных публичных государственно-служебных правоотношений, возникающих в одностороннем порядке по инициативе должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, как реакция на неисполнение или ненадлежащее исполнение государственными служащими служебных обязанностей, в рамках которых реализуется дисциплинарное принуждение, выражаемое в виде мер дисциплинарной ответственности, связанное с выявлением и фиксацией факта совершения дисциплинарного проступка, рассмотрением дела о дисциплинарном проступке и принятием по нему решения, а также исполнением принятого по делу решения на основе норм административного и административно-процессуального права.

13. Предложено авторское определение *объекта правоотношения дисциплинарной ответственности*, который представляет собой круг интересов его участников, направленный на обеспечение функционирования эффективной системы государственного управления, создание административно-правовых средств пре-

дупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, с одной стороны, и защиту прав и законных интересов государственного служащего – с другой.

Учитывая, что предмет правоотношения является реализованным, индивидуально-конкретизированным выражением объекта правоотношения, *предмет правоотношения дисциплинарной ответственности* на государственной службе определяется как соблюдение служебной дисциплины в аппарате конкретного государственного органа.

Доказано, что в условиях действующего законодательства институт дисциплинарной ответственности на большинстве видов государственной службы ориентирован на защиту интересов отдельных государственных органов, а не публичных интересов государства в целом, поэтому объект правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе не соответствует объекту правоотношений публичной дисциплинарной ответственности, что обусловливает необходимость приведения служебного законодательства в соответствие с её моделью.

14. Установлено, что для правоотношений дисциплинарной ответственности характерен двухсубъектный состав: государственный служащий непосредственно вступает в правоотношения с должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями от имени публичного образования-нанимателя (Российской Федерации или субъекта РФ). Названные субъекты правоотношений дисциплинарной ответственности являются основными, обязательными участниками анализируемых отношений.

Помимо основных субъектов, выделены дополнительные субъекты правоотношений дисциплинарной ответственности, к которым следует отнести:

а) субъектов, осуществляющих служебную проверку (проверку) либо оказывающих содействие в её проведении: комиссия по проведению служебной проверки с участием ряда подразделений государственного органа; комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта

интересов (аттестационная комиссия); специалист, защитник, свидетель, переводчик;

б) субъектов, обеспечивающих законность и обоснованность дисциплинарных санкций: суд; вышестоящий руководитель (начальник); непосредственный начальник лица, действия которого обжалуются, и др.;

в) субъектов дисциплинарного обвинения (прокурор, Счетная палата РФ (контрольно-счётный орган субъекта РФ), полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, другие лица, наделённые контрольно-надзорными полномочиями).

15. Установлено, что особенность юридического содержания правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе заключается в том, что, в отличие от других видов правоотношений юридической ответственности, применение мер дисциплинарной ответственности составляет «правообязанность» должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, которая часто остаётся нереализованной, что не соответствует модели публичной дисциплинарной ответственности, в рамках которой субъект дисциплинарной юрисдикции должен быть наделён «обязанностью» по применению мер дисциплинарной ответственности.

16. Доказано, что дисциплинарное производство на государственной службе, являясь разновидностью административно-юрисдикционных производств в рамках административного процесса, имеет следующие составляющие:

– внесудебное дисциплинарное производство, представляющее собой урегулированную нормами административного права деятельность уполномоченных субъектов, направленную на привлечение лиц, виновных в совершении дисциплинарных проступков, к дисциплинарной ответственности, и отличающееся особенностями для государственных гражданских служащих, военнослужащих и служащих иных видов федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью;

– судопроизводство по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе.

17. Выделены *поводы* для возбуждения внесудебного дисциплинарного производства на государственной службе, сгруппированные в определённые разновидности. С учётом развития антикоррупционного законодательства предложено включить в данный перечень такой повод для возбуждения дисциплинарного производства, как рекомендация комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии).

Обоснована необходимость закрепить в нормах служебного законодательства положение о том, что при наличии повода и фактического основания для возбуждения дисциплинарного производства должностное лицо государственного органа, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, *обязано* возбудить дисциплинарное производство, издав об этом соответствующий правоприменительный акт.

18. Обоснована необходимость детальной законодательной регламентации служебной проверки в качестве обязательной стадии внесудебного дисциплинарного производства, за исключением случаев совершения государственными служащими незначительных дисциплинарных проступков.

При этом предложено отразить в законодательстве подход, при котором заключение о необходимости применения дисциплинарного взыскания должно носить для уполномоченных должностных лиц обязательный характер, на усмотрение же оставить возможность выбора конкретного дисциплинарного взыскания из перечня, установленного законодателем.

19. В связи с отсутствием сроков давности привлечения к ответственности с момента совершения дисциплинарного коррупционного проступка, в результате чего временной интервал между совершённым дисциплинарным коррупционным проступком и моментом получения информации о нём, а значит, и моментом привлечения к ответственности, может оказаться весьма значительным, обоснована необходимость корректировки процессуальных сроков при осуществлении дисциплинарного производства, связанного с привлечением к ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков, и установле-

ния 2-летнего пресекательного срока давности привлечения к ответственности с момента их совершения.

20. Обосновано, что единая правовая природа, общий перечень дисциплинарных взысканий, идентичный, за исключением отдельных процедурных особенностей, порядок осуществления дисциплинарного производства свидетельствуют о нецелесообразности дифференциации правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность за совершение коррупционных правонарушений и норм, регулирующих обычную дисциплинарную ответственность в системе государственно-служебных отношений, а также неоправданности существования отдельных видов дисциплинарных производств, необходимости унификации норм, регулирующих привлечение государственных служащих к дисциплинарной ответственности и ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков, как важного направления систематизации служебного законодательства.

21. В целях обеспечения дополнительных гарантий государственным служащим при применении к ним мер дисциплинарной ответственности выдвинуто предложение законодательно закрепить положение о том, что к лицу, которое реализовало право на обжалование наложенного на него дисциплинарного взыскания в суд, в результате чего решение по дисциплинарному делу было пересмотрено, в течение года после принятия данного решения применение мер дисциплинарной ответственности осуществляется только по итогам рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, при этом данные комиссии должны быть наделены соответствующими полномочиями. В таком заседании комиссии может принимать участие прокурор. В перспективе такие полномочия должны быть переданы ведомственным дисциплинарным комиссиям.

22. До принятия единого комплексного законодательного акта, регулирующего государственную службу, выдвинут ряд предложений, связанных с внесением дополнений и изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»:

а) в целях единообразного толкования понятий «повторности» и «систематичности» дополнить ст. 57 следующими дефинициями: «3. *Под повторным нарушением служебной дисциплины следует понимать совершение дисциплинарного проступка гражданским служащим, имеющим неснятое или непогашенное дисциплинарное взыскание. 4. Под систематическим нарушением служебной дисциплины следует понимать совершение дисциплинарного проступка гражданским служащим, имеющим неснятое или непогашенное дисциплинарное взыскание за дисциплинарный проступок, который был квалифицирован как повторный»*;

б) дополнить пункт 2 ст. 58 положением о том, что *«в случае совершения гражданским служащим незначительного дисциплинарного проступка, если в письменном объяснении он выразит согласие с фактом его совершения, представитель нанимателя имеет право наложить взыскание в виде замечания без проведения служебной проверки»*;

в) дополнить часть 1.1 ст. 37 положением, предусматривающим возможность расторжения контракта с гражданским служащим по инициативе представителя нанимателя на основании утраты доверия в соответствии с показателями служебной дисциплины. В данном случае увольнение на основании утраты доверия будет связано с официально зафиксированными нарушениями гражданскими служащими служебной дисциплины;

г) дополнить ст. 58 пунктом 8.1, предусмотрев, что *«к государственному служащему, имеющему непогашенное или неснятое дисциплинарное взыскание, может быть применено поощрение только в виде досрочного снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания»*; пунктом 9.2, установив, что *«снятие наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии осуществляется только по результатам внеочередной аттестации, решение о проведении которой должно быть принято по истечении одного года со дня наложения данного дисциплинарного взыскания»*;

д) дополнить ст. 64 пунктом 10.1, закрепив, что *«решение об исключении*

гражданского служащего из кадрового резерва может быть принято в случае совершения дисциплинарного проступка, за который к гражданскому служащему применено дисциплинарное взыскание»;

е) дополнить ч. 1 ст. 57 пунктом 4, установив в перечне дисциплинарных взысканий взыскание в виде сокращения (лишения) ежемесячного денежного поощрения.

Аналогичные положения предложено закрепить в федеральных законах, регулирующих государственную службу, относящуюся к иным ее видам;

ж) внести дополнение в пункт 6 ст. 50, установив, что *«в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, размер ежемесячного денежного поощрения, выплачиваемого государственным гражданским служащим, может быть уменьшен»*.

В федеральных законах, регулирующих государственную службу, относящуюся к иным ее видам, предусмотреть, что «*в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, размер ежемесячного денежного поощрения, выплачиваемого сотрудникам, замещающим отдельные должности, может быть уменьшен».*

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что оно является самостоятельным научным исследованием, выводы и предложения по итогам которого имеют важное теоретическое значение для науки административного права и могут быть применены как собственно для исследования вопросов установления и применения дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, так и в целом для дальнейшего теоретического изучения вопросов административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Теоретическая значимость работы определяется также доктринальным обоснованием положений, не нашедших достаточного отражения в действующих нормативно-правовых документах и в практике деятельности государственных органов.

Практическая значимость работы состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, рассчитанных на учёт федеральным законодателем и направленных как на изменение существующего правового регулирования дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений, так и на использование в правоприменительной практике государственных органов.

Выводы и обобщения, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут быть использованы в учебном процессе при проведении лекций и семинарских занятий в юридических вузах и факультетах для обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», специальностям «Правоохранительная деятельность» и «Правовые основы национальной безопасности» по курсам «Административное право», «Служебное право», «Административный процесс», «Правовое регулирование государственной службы», для обучающихся по программам магистратуры, а также при разработке учебников, учебных и учебно-методических пособий по соответствующим дисциплинам.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертационная работа выполнена и обсуждена на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Основные положения и результаты исследования прошли апробацию по следующим направлениям:

– при внесении предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего дисциплинарную ответственность государственных служащих, направленных в Комиссию при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации;

– в ходе участия в заседаниях конкурсных и аттестационных комиссий, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов ряда территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти Краснодарского края;

– при утверждении направления и темы диссертационного исследования ученым советом, а также при обсуждении и одобрении диссертации на кафедре административного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»;

– в ходе проведения лекционных и семинарских занятий по курсам «Служебное право», «Административное право» в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Кубанский государственный университет»;

– на курсах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в Институте переподготовки и повышения квалификации специалистов «Кубанского государственного университета»;

– в ходе работы над коллективным грантом АВЦП «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2010 годы) “Общая теория публичных правоотношений”» № 2.1.3/430–2008–2010 «Общая теория публичных правоотношений»;

– в ходе выступлений на международных и всероссийских научных и научно-практических конференциях, в том числе: «Теория и практика административного права и процесса» (КрУ МВД России, пос. Небуг Туапсинского р-на, 2007–2013 гг., 2015 г.); «Саратовские правовые чтения» (г. Саратов, СГЮА, 2011–2012, 2016–2017 гг.); «Кутафинские чтения» (г. Москва, МГЮА, 2011–2012, 2014–2017 гг.); «Инновации в науке и практике административного права» («Козловские чтения») (г. Москва, МГЮА, 2013 г.); «Современные проблемы организации и деятельности публичной власти» (г. Саратов, СГЮА, 2014 г.); «Эффективность права: проблемы теории и практики» (Краснодар, КубГУ, 2014 г., 2016 г.), Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности» (г. Краснодар, КрУ МВД России, 2014 г., 2016–2017 гг.), «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (г. Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова, 2014 г.); «Проблемы административного процесса в государственном управлении» (г. Москва, МГЮА, 2015 г.); «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» («Сорокинские чтения») (г. Санкт-

Петербург, СПбУ МВД России, 2016–2017 гг.); «Административное судопроизводство в России: проблемы и перспективы» (г. Москва, МГЮА, 2016 г.); «Административное и финансовое право в условиях новой экономической реальности: опыт и перспективы» (14–15 октября 2017 г., г. Краснодар, СКФ РГУП) и др.;

– при подготовке и издании публикаций (в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора наук).

По теме диссертационного исследования опубликованы 95 научных работ, общим объемом 132 п.л., в том числе 5 монографий, одна из которых в соавторстве, общим объемом 88,3 п.л.

Структура диссертации подчинена логике исследования, его целям и задачам и включает: введение, четыре главы, состоящие из 15 параграфов, заключение, библиографический список использованных источников и приложения.

ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

§ 1. Понятие, правовая природа и принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих

Дисциплинарная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности, который, исходя из частоты применения и потенциальных возможностей, традиционно занимает доминирующее положение в системе государственной и муниципальной службы[1]. Данное положение нашло признание среди большинства специалистов, начиная со второй половины XX века[2].

Правовая природа того или иного явления понимается в теории права как установление правового значения исследуемого феномена, которое, по мнению Д. Братуся, должно начинаться с уточнения места феномена в системе «право частное – право публичное», а в качестве следующей ступени исследования называется его отнесение к той или иной отрасли права[3].

Проблема определения отраслевой принадлежности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы, производна от определения отраслевой принадлежности правового института государственной службы. Среди учёных нет единого мнения по этому вопросу. Первая точка зрения обосновывается учёными-трудовиками, согласно позиции которых отношения, связанные с поступлением, прохождением и прекращением государственной службы, являются трудовыми правоотношениями[4]. К сожалению, и Конституционный Суд РФ

---

[1] Подробнее об этом см.: *Чаннов С.Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009.

[2] См.: *Манохин В.М.* Советская государственная служба. М., 1966. С. 155; *Жерлицын Б.И.* Дисциплинарная ответственность государственных служащих по советскому законодательству: дис. … канд. юрид. наук. М., 1969. С. 14; *Старилов Ю.Н.* Служебное право. М., 1996. С. 420, 421; *Ноздрачёв А.Ф.* Государственная служба: учебник. М., 1999. С. 503; и др.

[3] *Братусь Д.* Понятие «юридическая природа»: актуальные проблемы теории и практики // Юрист. 2009. № 8. С. 28–39.

[4] См., например: *Джиоев В.Г.* Соотношение трудового права с отраслями гражданского и административного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013; *Иванов С.А., Иванкина Т.В., Ку-*

исходит из понимания отношений государственной службы как трудовых, и решения принимает, ориентируясь на трудовое законодательство[1]. При этом даже военная служба Конституционным Судом РФ определяется как форма реализации предусмотренного Конституцией Российской Федерации[2] права на труд[3].

Вторая позиция выдвигается и обосновывается учёными-административистами, её представители традиционно совокупность правовых норм, регулирующих государственно-служебные отношения, рассматривают в качестве составной части административного права. Одним из первых возможность обособления публичного служебного права обосновал Ю.Н. Старилов[4]. Позже служебное право было сформулировано в качестве права публичной службы (государственной и муниципальной) – подотрасли административного права, нормы которой регулируют публично-служебные отношения по поводу организации и функционирования публичной службы, связанные с осуществлением компетенции государственных органов и органов местного самоуправления[5].

Идея формирования служебного права получила поддержку и ряда других учёных. И.А. Дякиной даже была предпринята попытка обосновать самостоятельность служебного права как правовой отрасли, имеющей комплексный характер[6].

ренной А.М., Маврин С.П., Хохлов Е.Б. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы // ЭЖ-Юрист. 2004. № 6. С. 10; *Чиканова Л.А.* Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 34; и др.

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области “О муниципальной службе Ивановской области в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области”» // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. II). Ст. 5101.

[2] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

[3] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2001 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона “О материальной ответственности военнослужащих” в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда» // СЗ РФ. № 17. Ст. 1768.

[4] *Старилов Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. … д-ра юрид. наук. Воронеж, 1996. С. 367.

[5] *Старилов Ю.Н.* Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения…: сб. избр. науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 445.

[6] *Дякина И.А.* Служебное право как комплексная отрасль права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007.

Однако аргументы автора в пользу обозначенного теоретического подхода были подвергнуты серьёзной критике и не получили широкой научной поддержки. Несмотря на то что дискуссия о существовании служебного права ещё окончательно не завершена[1], мы придерживаемся мнения о его подотраслевом характере, в соответствии с которым служебное право – подотрасль административного права.

Что касается государственной службы – основного института служебного права, то её специфика, особенности правового регулирования государственно-служебных отношений обсуждаются в литературе на протяжении многих лет[2]. Поскольку преобладающая часть норм, регулирующих государственно-служебные отношения, традиционно относится к административному праву, большинство современных учёных, подчёркивая административно-правовой характер государственной службы, вместе с тем признает её комплексным правовым институтом, отмечая, что данный институт объединяет, наряду с административным, нормы и других отраслей права: конституционного, финансового, трудового, права социального обеспечения, уголовного, международного[3].

Исследуя проблему комплексных правовых образований в системе права, Д.Е. Петров справедливо отмечает, что признак «комплексности» означает принадлежность нормативного образования к различным отраслям права. Поэтому следует вести речь о комплексной отрасли законодательства, содержащей нормы

---

[1] См. об этом: *Гришковец А.А.* К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 5–2; *Старилов Ю.Н.* Служебное право России: уже реальность или пока научная гипотеза // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26); *Акопов Л.В.* Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А.А. Гришковца) // Государство и право. 2013. № 11. С. 5–9; *Чаннов С.Е.* Вновь к вопросу о служебном праве // Государство и право. 2015. № 3. С. 5–11.

[2] См., например: *Поборчая Н.П.* Советская государственная служба: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Л., 1952; *Манохин В.М.* Советская государственная служба. М., 1966; *Скобелкин В.Н.* Трудовые отношения внутри трудового коллектива // Советское государство и право. 1989. № 6. С. 35; *Поляков С.* Регулирование служебных и трудовых правоотношений // Российская юстиция. 1998. № 12. С. 23–25; *Гришковец А.А.* Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. 2002. № 12; и др.

[3] См., например: *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 125; *Ноздрачёв А.Ф.* Государственная служба: учеб. для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 26; *Овсянко Д.М.* Государственная служба Российской Федерации. М., 1996. С. 19; *Чиканова Л.А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 64; и др.

различных самостоятельных отраслей права[1]. И действительно, следует признать, что государственно-служебные отношения в настоящее время регулируются довольно широким перечнем нормативных актов, что свидетельствует лишь об отсутствии систематизированного служебного законодательства и позволяет поставить вопрос о возможности его кодификации. В то же время в научной литературе было справедливо отмечено, что практически любая отрасль права может включать нормы, которые имеют другую отраслевую принадлежность, что объясняется тем, что границы между отраслями права являются достаточно размытыми образованиями, а сами отрасли права – это теоретические конструкции, не имеющие в законодательстве чёткого выделения[2].

Выявлению публичного характера отношений, составляющих предмет правового регулирования института государственной службы, способствует правовая модель общественных отношений, установленная в служебном законодательстве. Так, в ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации»[3] определяется, что система государственной службы включает: гражданскую, военную и государственную службу иных видов. Прохождение службы военнослужащими осуществляется согласно законодательству о прохождении военной службы, причём в отношении них законодательство о труде не упоминается. Государственная служба иных видов характеризуется видовым многообразием и, следовательно, дифференциацией правового регулирования.

В отличие от военнослужащих, нормы трудового права оказывают на деятельность сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации, включая также сотрудников ряда других, наиболее сопоставимых с ними по статусу и функциям государственных органов, большее влияние. В нормативных правовых актах, регулирующих их деятельность, содержится прямое обращение к

---

[1] *Петров Д.Е.* Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2015. С. 40.

[2] *Чаннов С.Е.* Служебное право как формирующаяся отрасль российского права // Власть. 2011. № 1. С. 107.

[3] СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2016. № 22. Ст. 3091.

нормам трудового законодательства[1], в ряде случаев отдельные положения трудового законодательства воспроизводятся без изменений либо с внесением необходимых модификаций, в которых учитывается специфика данного вида государственно-служебной деятельности.

Только государственная гражданская служба может характеризоваться совместным правовым регулированием нормами административного и трудового права. Статьей 73 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[2] определено положение о субсидиарном правовом регулировании института государственной гражданской службы нормами трудового права. Аналогичное положение содержится в ряде законов, регулирующих федеральную государственную службу, связанную с правоохранительной деятельностью. Например, в соответствии с п. 2 ст. 40 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» трудовые отношения работников органов и организаций прокуратуры (далее также – работники) регулируются законодательством Российской Федерации о труде и законодательством Российской Федерации о государственной службе с учётом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом[3].

В то же время в соответствии с п. 4 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» правовой статус государственных служащих должен быть установлен в соответствующем федеральном законе о виде государственной службы. Поскольку дисциплинарная ответственность является составляющим элементом правового статуса государственных служащих, можно сделать вывод об административно-правовой природе данного вида юридической ответственности государственных служащих.

---

[1] См., например, ч. 2 ст. 3, ч. 6 ст. 15, ч. 4 ст. 24 и др. Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2139.

[2] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4824.

[3] СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4787.

В теории права дисциплинарную ответственность принято классифицировать в зависимости от источников правового регулирования на следующие разновидности: 1) в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка; 2) в порядке подчинённости; 3) в соответствии с дисциплинарными уставами и положениями, которые действуют в ряде отраслей и сфер[1].

В юридической литературе специалисты в области трудового права дисциплинарную ответственность рассматривают в качестве трудовой ответственности[2], более того, дисциплинарную ответственность, наряду с материальной, в юридической литературе нередко именуют «трудоправовой ответственностью»[3]. Вместе с тем подобный подход на сегодняшний день не является общепризнанным, и подобная юридическая конструкция видов ответственности неоправданна.

При осмыслении феномена дисциплинарной ответственности отечественными учёными обращалось внимание на то, что в организациях с вертикальной субординационной структурой ответственность имеет административно-правовой характер[4]. При этом дисциплинарная ответственность должностных лиц в доктринальном понимании и общественном сознании воспринималась как проявление карательной власти государства. Позже попытки отдельных учёных обосновать административно-правовую природу дисциплинарной ответственности были довольно редкими и объяснялись тем, что в советский период администрация предприятий отождествлялась с низовым звеном государственного аппарата[5].

В настоящее время правовые проблемы дисциплинарной ответственности в служебном праве находятся на стыке наук административного и трудового права, что обусловлено тем, что определенная часть служащих и лиц, замещающих го-

---

[1] См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 545; *Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В., Шапсугов Д.Ю.* Теория государства и права: учебник. М.; Ростов-на-Дону, 2003. С. 588.

[2] См., например: *Гусов К.Н., Полетаев Ю.Н.* Ответственность по российскому трудовому праву: науч.-практ. пособие. М., 2008. С. 47.

[3] См.: *Лушникова М.В., Лушников А.М.* Курс трудового права: учебник: в 2 т. М., 2004. Т. 2. С. 452.

[4] *Резон А.Ф.* О дисциплинарном праве // Журнал гражданского и уголовного права. 1899. № 7, 8.

[5] См.: *Агарков М.М.* Предмет и метод советского гражданского права // Советское государство и право. 1940. № 8–9. С. 52–57; *Ямпольская Ц.А.* Органы советского государственного управления в советский период. М., 1954. С. 64.

сударственные должности (например, сотрудники прокуратуры, судьи и др.), подпадает, в принципе, под действие норм трудового права.

Следует признать, что только на военной службе сформирована дисциплинарная ответственность, автономная от действующей в трудовом праве[1]. Правовые нормы, регулирующие дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих и служащих федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, за незначительными исключениями, представляют собой «рецепцию норм трудового законодательства»[2]. Вместе с тем с учётом особенностей государственно-служебной деятельности в ряде государственных органов усилена дисциплинарная ответственность их сотрудников. Так, в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» дисциплинарная ответственность сотрудников прокуратуры связана с неисполнением или ненадлежащим исполнением служебных обязанностей либо с совершением проступков, которые порочат честь прокурорского работника.

Несмотря на внешнее сходство, а также тождественность многих понятий и институтов, можно выделить серьёзные отличия специальной дисциплинарной ответственности государственных служащих от общей дисциплинарной ответственности работников, что обусловлено, прежде всего, их различным целевым назначением. Данные отличия могут быть выявлены на основе анализа следующих специфических признаков, которые будут предметом детального анализа в соответствующих параграфах диссертационного исследования:

1. *Субъекты ответственности.* Субъект дисциплинарной ответственности по нормам трудового права – работник, отношения которого с работодателем регулируются трудовым законодательством. Субъектом дисциплинарной ответственности в служебном праве является главный субъект служебного права – государственный служащий, имеющий особый публично-правовой статус.

---

[1] См.: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2017. № 27. Ст. 3945; Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 (ред. от 16.05.2017) // СЗ РФ. 2007. № 47 (1 ч.). Ст. 5749; 2017. № 21. Ст. 2988.

[2] *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Служебное право Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2011. С. 382.

2. *Источники правового регулирования.* С одной стороны, вопросы дисциплинарной ответственности регламентированы ст. 192–195 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 29.07.2017)[1] (далее – ТК РФ), нормы которого способствуют реализации конституционного право граждан на труд.

С другой стороны, дисциплинарная ответственность получила обширную административно-правовую регламентацию, обеспечивая конституционное право граждан на участие в управлении государством[2]. Руководствуясь п. 4 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», источником правового регулирования дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений являются федеральные законы о видах государственной службы. К сожалению, до настоящего времени вопросы ответственности регулируются и подзаконными актами, что вряд ли можно считать приемлемым, поскольку применение мер дисциплинарной ответственности ограничивает права и свободы государственного служащего, что допустимо только федеральным законом и в строго определённых случаях (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

3. *Особенности основания применения.* По нормам трудового права дисциплинарный проступок заключается в посягательстве на интерес работодателя, имеющий частноправовой характер и связанный с наймом квалифицированного и дисциплинированного работника[3] и определяется как «неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей» (ст. 192 ТК РФ), «подчинение правилам поведения, определённым настоящим Кодексом, иными федеральными законами, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором» (189 ТК РФ).

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4805.

[2] См.: *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2012.

[3] См.: *Чаннов С.Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 16.

По нормам служебного законодательства дисциплинарным проступком гражданского служащего является правонарушение, представляющее собой виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении служебной дисциплины, которое в соответствие с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» заключается в несоблюдении обязательных «для гражданских служащих… служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом»[1].

4. *Целевое и функциональное предназначение.* В отличие от общей дисциплинарной ответственности работников по трудовому законодательству, имеющей целью обеспечение дисциплины труда, предупреждение и пресечение нарушений трудового законодательства, дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений является средством обеспечения законности и служебной дисциплины в аппарате государственных органов.

Полагаем, что основная цель дисциплинарной ответственности государственных служащих заключается в превенции дисциплинарных проступков как в системе государственной службы в целом (общая превенция), так и в конкретном государственном органе (частная превенция). Следует отметить, что применительно к специальной дисциплинарной ответственности в нормативных правовых актах отсутствует указание на ее цели, что свидетельствует о несовершенстве законодательства в этой области.

5) *Виды форм воздействия.* Дисциплинарная ответственность применяется в форме дисциплинарного взыскания. При этом система дисциплинарных взысканий в служебном праве достаточно разработана и различается для разных видов государственных служащих. При сопоставлении положений служебного законодательства и ТК РФ становится очевидным, что, несмотря на то что отдельные

[1] См.: ст. 56 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

дисциплинарные взыскания в них совпадают, к гражданским служащим может быть применено специфичное взыскание – предупреждение о неполном должностном соответствии. Ещё большей спецификой обладают дисциплинарные взыскания, налагаемые на военнослужащих и служащих федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью.

6. *Порядок применения взысканий.* В целом порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих аналогичен общему порядку по нормам трудового права. Особенностью дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений является то, что перед наложением на государственных служащих взысканий законодательство в большинстве случаев требует проведения служебной проверки (расследования).

7. *Сущность и содержание правоотношений.* Данный признак, позволяющий разграничить дисциплинарную ответственность государственных служащих и дисциплинарную ответственность работников, будет детально проанализирован в соответствующих параграфах главы второй диссертационного исследования.

Можно сделать вывод, что выявленные серьёзные отличия дисциплинарной ответственности в границах трудового и административного права являются основанием для дифференциации дисциплинарной ответственности по субъектному составу и в зависимости от подхода к правовому регулированию выделению двух типов дисциплинарной ответственности, таких как:

1) служебно-дисциплинарная ответственность (дисциплинарная ответственность государственных служащих);

2) дисциплинарная ответственность работников[1].

Осуществляемый в настоящее время процесс обособления государственной и муниципальной службы в подотрасль административного права – служебное право – даёт основания ставить вопрос о дифференциации дисциплинарной ответственности государственных служащих в системе дисциплинарной ответственности и отнесения её к служебно-дисциплинарной ответственности. Что касается *дисци-*

[1] О проблемах создания самостоятельной юридической терминологии под воздействием знаний и практики см.: *Лисюткин А.Б.* Эволюция юридической терминологии в условиях глобализации // Правовая культура. 2011. № 2 (11). С. 32–36.

плинарной ответственности муниципальных служащих – субъектов служебного права, следует признать, что, несмотря на то что муниципальная служба является видом публичной службы и её целью является обеспечение надлежащей деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, применение дисциплинарной ответственности к муниципальным служащим осуществляется согласно общим правилам, установленным трудовым законодательством. При этом некоторые особенности дисциплинарной ответственности муниципальных служащих могут регламентироваться в законодательстве о местном самоуправлении и актах органов местного самоуправления. Полагаем, что публичный характер муниципальной службы обусловливает публичную природу дисциплинарной ответственности муниципальных служащих, целью которой является обеспечение надлежащего порядка муниципального управления, что служит обоснованием её принципиального отличия от дисциплинарной ответственности работников. Это, в свою очередь, подтверждает необходимость административно-правового регулирования института дисциплинарной ответственности муниципальных служащих.

Правовые нормы, регулирующие дисциплинарную ответственность государственных служащих являются разновидностью норм, регулирующих меры дисциплинарного принуждения, применяемые к государственным служащим в рамках государственно-служебных правоотношений, которые, учитывая мнение Ю.С. Адушкина[1], в современных условиях имеют целью осуществить государственно-властное приведение противоправного поведения в соответствие с заданными нормами права моделями служебной дисциплины в аппарате государственного органа. Указывая на различие в целях мер дисциплинарного принуждения, автор предлагает их классификацию. Аналогичную группу мер дисциплинарного принуждения выделяет С.Н. Махина, по мнению которой меры дисциплинарного принуждения, наряду с мерами дисциплинарного взыскания, включают: меры

[1] *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В.М. Манохина. Саратов, 1986. С. 24–25.

дисциплинарного пресечения, восстановительные меры и дополнительные дисциплинарные меры материально-морального воздействия[1].

На основе анализа правовой природы и её сущностных признаков *дисциплинарную ответственность государственных служащих* можно определить как имеющий административно-правовую природу вид юридической ответственности государственных служащих, представляющий собой разновидность мер дисциплинарного принуждения, применяемых в системе государственно-служебных правоотношений, связанный с наложением дисциплинарных взысканий уполномоченным на то должностным лицом от имени публичного образования-нанимателя (Российской Федерации или субъекта РФ) за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него служебных обязанностей.

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

Применительно к административной ответственности И.А. Галаган отмечал, что в качестве самостоятельных и изолированных друг от друга материальный и процессуальные институты могут существовать лишь в статике, вне реального

---

[1] Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 639 (§ 1 гл. 24 – автор С.Н. Махина).

применения и исполнения соответствующих им норм[1]. Полагаем, что данное утверждение справедливо и применительно к дисциплинарной ответственности государственных служащих. В силу подобных аргументов в данном диссертационном исследовании будут проанализированы материальные и процессуальные аспекты отношений дисциплинарной ответственности на государственной службе и обоснована необходимость обновления их содержания применительно к предлагаемой концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности.

Следует отметить, что в процессе взаимосвязи материальных и процессуальных норм как соотносимых категорий неизбежно возникает проблема сбалансированности материального и процессуального законодательства. Так, указывая на «зависимость» процессуальных норм от норм материального права, С.А. Белоусов обосновывает преимущественное несоответствие процессуального законодательства материальному[2]. Вместе с тем в юридической науке справедливо поднимается вопрос о необходимости «сближения материальных и процессуальных институтов российского права»[3].

Видом юридической ответственности, неразрывно связанным с дисциплинарной ответственностью и применяемым в рамках государственно-служебных правоотношений, является материальная ответственность государственных служащих, заключающаяся в возможности применения правовосстановительных санкций за ущерб, причиненный служащим своими действиями имуществу публичного образования-нанимателя в результате совершения дисциплинарного проступка. В научной литературе отмечается, что через возмещение ущерба проявляется дисциплинарное, штрафное воздействие материальной ответственности[4].

В теоретическом плане вопрос о правовой природе данного вида юридической ответственности окончательно не решен. В сфере государственной службы

---

[1] Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 388–389.

[2] *Белоусов С.А.* Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика): дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2015. С. 172–192.

[3] См.: *Синюков В.Н.* Российская правовая система. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М., 2010. С. 409.

[4] См.: *Лиховидов К.С.* Материальная ответственность военнослужащих: дис. … канд. юрид. наук. М., 1997. С. 37.

материальную ответственность нередко отождествляют с гражданско-правовой ответственностью, в других случаях связывают её с действием норм трудового права[1]. Действительно, согласно части 2 Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) (далее – ГК РФ)[2] «вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания акта государственного органа, не соответствующего закону или иному правовому акту, подлежит возмещению» (ст. 1069 ГК РФ). Вместе с тем, хотя вред может быть причинен государственным служащим, к гражданско-правовой ответственности привлекается государственный орган (ст. 1069 ГК), в котором осуществляет служебную деятельность государственный служащий, причинивший вред физическому или юридическому лицу. Непосредственно же государственный служащий, не исполнивший или ненадлежащим образом исполнивший свои служебные обязанности, несёт материальную ответственность, что обусловлено правом обратного требования (регресса) государственного органа (ст. 1081 ГК РФ).

Анализ существующих суждений по проблемам материальной ответственности позволил К.Н. Гусову и Ю.Н. Полетаеву прийти к выводу, что сущность материальной ответственности заключается в обязанности одной стороны трудового договора возместить ущерб (вред) другой стороне[3], при этом авторы определяют материальную ответственность в качестве самостоятельного вида юридической ответственности сторон трудового договора, связанной с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей по указанному договору[4].

---

[1] С позиций трудового права данная и родственные проблемы освещались в таких работах, как: Труд государственных служащих: учеб. пособие / Институт труда (НИИ труда) Минтруда России. М., 2000; *Чиканова Л.А.* Государственные служащие / под ред. Б.А. Шеломова. М., 1998 и др.

[2] СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; 2017. № 14. Ст. 1998.

[3] *Гусов К.Н., Полетаев Ю.Н.* Ответственность по российскому трудовому праву: науч.-практ. пособие. С. 122.

[4] *Гусов К.Н., Полетаев Ю.Н.* Там же.

Следует иметь в виду, что служебный контракт по своей природе является одним из видов административных договоров[1]. Распространение же норм трудового законодательства, регулирующих материальную ответственность работников, на государственных гражданских служащих и служащих федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, можно объяснить тем, что в служебном законодательстве до сих пор не принят специальный административно-правовой акт, нормы которого регулировали бы порядок привлечения к материальной ответственности государственных служащих, что вынуждает правоприменителя руководствоваться нормами права, регулирующими родственные трудовые отношения. И только военнослужащие несут материальную ответственность на основании нормативного акта, имеющего административно-правовую природу, – Федерального закона от 12 июля 1999 года № 161-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «О материальной ответственности военнослужащих»[2].

В научной литературе административно-правовая природа материальной ответственности военнослужащих объясняется особенностями военной службы, сопряжённой с особым риском при её прохождении, а также специфической сферой, в которой осуществляется военная служба – в области обороны государства[3]. На публично-правовой характер обязанности военнослужащих сохранять закреплённое за воинскими частями имущество, которое находится в федеральной собственности, указал Конституционный Суд РФ[4]. Поэтому все споры и конфликты, возникающие в связи с прохождением военной службы, даже если имеются предъявленные требования материального (имущественного) характера и сле-

---

[1] *Гарячук И.Н.* Административно-правовое регулирование служебного контракта на государственной гражданской службе Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 10.

[2] СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3682; 2017. № 30. Ст. 4450.

[3] *Лопатин Д.В.* Административно-правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 20.

[4] Постановление Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2001 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 ст. 8 Федерального закона “О материальной ответственности военнослужащих” в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда» // СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1768.

дующее за ними применение правовосстановительных санкций, должны рассматриваться в качестве публично-правовых[1].

В то же время федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью, обладает рядом особенностей, наличие которых обусловливает необходимость регулирования института материальной ответственности данного вида государственных служащих нормами административного права. Речь идёт о её военизированности[2], выполнении особых функций – по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, борьбе с преступностью, защите прав человека и гражданина[3]. Полагаем, что поскольку материальная ответственность государственных служащих всегда связана с совершением дисциплинарного проступка, в результате которого причинён материальный ущерб имуществу публичного образования-нанимателя, она, являясь неразрывно связанной с дисциплинарной ответственностью, имеет публичный характер, а значит, должна реализовываться в системе государственно-служебных правоотношений[4].

Стоит подчеркнуть, что обязанность беречь государственное имущество, в том числе имущество, которое предоставлено для исполнения должностных обязанностей, имеет публично-правовой характер для всех видов государственных служащих, а не только для военнослужащих. Не случайно при проведении служебной проверки наряду с другими обстоятельствами устанавливается характер и

---

[1] *Кондратьев С.М.* Юридическая ответственность военнослужащих по административному праву: вопросы теории и правового регулирования. М., 2016. С. 257.

[2] *Патрашко Е.Л.* Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 22.

[3] См. положения ст. 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» до внесения в него изменений, касающихся уточнения видов государственной службы на основании Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4388.

[4] Так, 22% опрошенных считают материальную ответственность наиболее эффективным видом ответственности для обеспечения служебной дисциплины, в то время как 20% считают таковым дисциплинарную ответственность. При этом 33% опрошенных связывают привлечение государственного служащего к материальной ответственности с совершением дисциплинарного проступка. См.: Приложение 6. Анкета. С. 451–454; Приложение 7. Результаты анкетирования 279 государственных гражданских служащих и служащих федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью. С. 455–461.

размер вреда, причиненного служащим в результате дисциплинарного проступка[1]. При этом на практике для привлечения к материальной ответственности суды выясняют не только факт причинения вреда и размер понесенных убытков, но и виновность лица, а также наличие причинно-следственной связи между возникшими убытками и незаконными действиями (бездействием) лица, по вине которого эти убытки возникли[2]. Отсутствие хотя бы одного из названных элементов состава дисциплинарного проступка, сопряжённого с причинением материального ущерба имуществу публичного образования-нанимателя, не позволяет привлечь государственных служащих к материальной ответственности.

Учитывая специфику государственной службы и особенности правового статуса государственных служащих, являющихся, по сути, «агентами публичной власти»[3], а также принимая во внимание особую публичную правовую природу материальной ответственности государственных служащих, существует объективная необходимость в разработке и нормативном регулировании административно-правовых основ материальной ответственности государственных служащих – служебно-материальной ответственности, что позволит отнести материальную ответственность государственных служащих всех видов (а не только военнослужащих) к институту служебного права.

При таком подходе с развитием служебного законодательства *служебно-материальная ответственность* должна быть определена как регламентируемый нормами административного права специальный вид юридической ответственности государственных служащих, связанный с применением правовосстановительных санкций за причинение материального ущёрба публичному образованию-

---

[1] См., например, п. 4 ч. 2 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

[2] См., например: Решение Ленинского городского суда г. Иваново (Ивановская область) 2-263/2017 2-263/2017(2-4945/2016;)~М-4947/2016 2-4945/2016 М-4947/2016 от 12 января 2017 г. по делу № 2-263/2017 [Электронный ресурс]. URL: // http://sudact.ru/regular/doc/vJDWDupp59lw/.

[3] См.: *Матвеев С.П.* Социальная защита государственных служащих: теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования: монография. Воронеж, 2011. С. 210.

нанимателю (Российской Федерации или субъекту РФ) в результате совершения дисциплинарного проступка (материальный деликт).

Административно-правовая характеристика дисциплинарной ответственности государственных служащих сопряжена, в первую очередь, с выявлением и анализом принципов правового регулирования данного института служебного права. Слово «принцип» (лат. principium) в переводе обозначает понятие «основа» или «первоначало», в философии – непосредственное обобщение опыта и фактов, результатом которого является основная мысль, идея, служащая для построения теории[1]. В толковых словарях русского языка «принцип» определяется как исходное положение какой-нибудь теории[2].

Проблема выявления и систематизации принципов дисциплинарной ответственности государственных служащих является производной от общих принципов юридической ответственности с особенностями, налагаемыми законодательно закреплёнными принципами института государственной службы Российской Федерации[3].

Понятие принципов юридической ответственности опирается на общее понятие принципа права, под которым в теории права понимаются основные, исходные начала, свидетельствующие о содержании права, его сущности и назначении в обществе[4], которые либо законодательно закреплены или выводятся из смысла закона[5]. Принципы являются императивными требованиями, обязывающими правоприменителя к определённому поведению или устанавливающими определённые запреты. Важность выделения правовых принципов объясняется тем, что при наличии пробелов в нормах права, сложности в их применении правоприменитель должен руководствоваться правовыми принципами. Кроме того, правовые прин-

---

[1] См.: *Сичивица О.М.* Методы и формы научного познания. М., 1972. С. 77.

[2] См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1984. С. 515.

[3] См. подробнее: *Буравлёв Ю.М.* Принципы государственной службы // Власть и управление. 2001. № 3. С. 7.

[4] См., например: Теория государства и права: учеб. для вузов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 2000. С. 242; *Комаров С.А., Малько А.В.* Теория государства и права: учеб.-метод. пособие; краткий учебник для вузов. М., 1999. С. 264.

[5] См.: *Гусов К.Н., Полетаев Ю.Н.* Ответственность по российскому трудовому праву: научно-практ. пособие. М., 2008. С. 51; *Зажицкий В.И.* Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 11. С. 92.

ципы оказывают влияние на определение уровня правового регулирования тех или иных общественных отношений, указывая на направление дальнейшего развития законодательства[1].

В теории права принципы юридической ответственности понимаются как правовые начала, характеризующие смысл и назначение[2]; идеи, которые закрепляются в системе норм материального права, образуя институт юридической ответственности[3]. Принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих связаны с принципами государственной службы[4], которые в административном праве определяются как «основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы»[5].

Основываясь на вышесказанном, *принципы дисциплинарной ответственности* государственных служащих следует рассматривать в качестве основополагающих правовых установлений, закреплённых в служебном законодательстве, позволяющих определить задачи, сущность и содержание института дисциплинарной ответственности, действующего в системе государственной службы.

Следует отметить, что выполнение той роли, которая отведена принципам дисциплинарной ответственности государственных служащих, возможно лишь в том случае, если они опосредованы конкретными административно-правовыми нормами, что даёт возможность уяснить воздействие этих норм на правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе.

---

[1] См.*: Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 262.

[2] См.: *Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В., Шапсугов Д.Ю.* Теория государства и права: учебник. С. 592.

[3] *Чураков А.Н.* Принципы юридической ответственности: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 12.

[4] См.: *Пермяков А.И.* Принципы государственной службы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 5 (94). С. 179–183.

[5] См.: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 4.

К сожалению, необходимо констатировать, что принципы дисциплинарной ответственности отсутствуют в нормах-принципах, что создаёт определённые сложности для правоприменителя[1]. В связи с этим представляется необходимым текстуально закрепить принципы дисциплинарной ответственности в служебном законодательстве, что будет способствовать соблюдению прав и законных интересов привлекаемых к дисциплинарной ответственности государственных служащих, позволит явно выразить общие начала, которые свойственны исследуемому правовому институту[2].

В юридической науке не сформировалось единого мнения о системе принципов юридической ответственности, что связано с тем, что многие учёные относят к ней общие принципы права, другие – включают в неё положения, являющиеся составной частью уже существующих принципов[3]. Анализ существующих исследований системы принципов юридической ответственности таких учёных, как С.С. Алексеев[4], О.Э. Лейст[5], И.С. Самощенко[6], М.Х. Фарукшин[7], Л.С. Явич[8], позволяет сделать вывод, что данные авторы рассматривают систему принципов юридической ответственности в широком понимании[9], вкладывая при этом разный смысл в их содержание.

В настоящее время в науке административного права не уделяется должного внимания исследованию принципов дисциплинарной ответственности, сущест-

---

[1] См.: *Бялт В.С.* Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2011. С. 7

[2] *Упоров А.Г.* Роль принципов права в правовом регулировании и обеспечении служебной дисциплины в уголовно-исполнительной системе // Человек: преступление и наказание. 2014. № 4. С. 38.

[3] См.: *Романов В.М.* Принципы юридической ответственности и их реализация в деятельности органов внутренних дел: дис. … канд. юрид. наук. М., 2000. С. 30.

[4] *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 373–375.

[5] См.: *Лейст О.Э.* Юридическая ответственность // Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1995. С. 322–329.

[6] *Самощенко И.С.* Правомерное поведение, правонарушение и юридическая ответственность // Теория государства и права / под ред. Н.Г. Александрова. М., 1974. С. 627–628.

[7] *Фарукшин М.Х.* Общие принципы юридической ответственности в советском обществе // Советское государство и право. 1967. № 5. С. 116–120.

[8] *Явич Л.С.* Общая теория права. Л., 1976. С. 90–93.

[9] См.: *Климкина Е.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России. М., 2007. С. 49.

вуют лишь отдельные исследования по данной проблематике[1]. Так, Г.А. Нестеровой была предложена следующая система принципов: законность, справедливость, целесообразность, неотвратимость и быстрота наступления[2]; Ю.М. Буравлёв выделяет принципы: законности, неотвратимости, виновной ответственности, её индивидуализации, целесообразности, справедливости[3].

Представляется, что в рамках данного исследования имеет смысл дать научную оценку правовой регламентации принципов юридической ответственности, межотраслевых по характеру, применительно к отношениям дисциплинарной ответственности государственных служащих, а также выявить специальную группу принципов дисциплинарной ответственности, отражающую её специфику, что позволит определить соответствие правового регулирования отношений дисциплинарной ответственности на государственной службе публично-правовым целям этого института, а также выявить направления и перспективы дальнейшего развития служебного законодательства.

Проанализируем те принципы юридической ответственности, которые оказывают на правовой институт дисциплинарной ответственности государственных служащих наиболее выраженное воздействие.

Принцип законности в юридической литературе трактуется неоднозначно. Так, одни ученые данный принцип рассматривают в качестве правовой оболочки, характеризующей всю систему принципов юридической ответственности с пози-

---

[1] См., например: *Привалова С.В.* Принципы организации государственной службы современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; *Коланда В.М.* Принципы профессионализма и компетенции в государственной службе Российской Федерации (Конституционно-правовые и административно-правовые аспекты): дис. … канд. юрид. наук. М., 1997; *Орлов М.С.* Реализация принципа законности государственной гражданской службы в деятельности федеральных органов исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

[2] См.: *Нестерова Г.А.* Дисциплинарная ответственность по советскому административному праву: дис. … канд. юрид. наук. М., 1988. С. 54.

[3] См.: *Буравлёв Ю.М.* Виды юридической ответственности в системе государственной службы. М., 2008. С. 14.

ции её формы»[1]. Другие учёные законность считают «суперпринципом», необходимым условием формирования правового государства[2].

На наш взгляд, принцип законности дисциплинарной ответственности государственных служащих заключается в том, что последняя должна наступать строго в соответствии с предписаниями, установленными в служебном законодательстве, регулирующем исследуемый правовой институт. Следует признать, что принцип законности получил обозначение только в качестве принципа построения и функционирования системы государственной службы[3]. Несмотря на то что по своему содержанию законность является общетеоретическим принципом, его следует продублировать и как основополагающий принцип дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Принципу законности присуща сложная структура, поэтому представляется неверным мнение Б.Т. Базылева, усматривающего его содержание исключительно в «законности оснований наступления ответственности»[4]. Напротив, Е.В. Климкина трактует содержание принципа законности более широко, выделяя в качестве элементов его содержания допустимость применения мер дисциплинарной ответственности: а) только за совершение дисциплинарного проступка; б) в точном соответствии с законом; в) компетентными органами или должностными лицами; г) в установленной законодательством процессуальной форме[5]. Подобное понимание содержания принципа законности представляется слишком пространным, поскольку имеются основания для выделения в качестве самостоятельного специфического принципа дисциплинарной ответственности государственных служащих *процессуальную регламентацию привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности.* Необходимо обратить внимание на то, что по сравнению с другими видами юридической ответственности, имею-

---

[1] *Осипов П.П.* Теоретические основы построения и применения уголовно-правовых санкций. Л., 1976. С. 74.

[2] *Лисюткин А.Б.* Принципы законности и их реализация в условиях формирования правового государства: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1992.

[3] См.: п. 1 ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

[4] См.: *Базылев Б.Т.* Юридическая ответственность. Красноярск, 1985. С. 57–59, 69.

[5] См.: *Климкина Е.В.* Указ. соч. С. 53–55.

щими развёрнутую процессуально-правовую регламентацию, дисциплинарная ответственность государственных служащих характеризуется наименьшим объёмом процессуально-правового обеспечения.

К общеправовым принципам, являющимся одновременно и принципами юридической ответственности, относится и *принцип гуманизма.* В переводе с латинского «гуманизм» означает «человечность», которая, по мнению С.И. Ожегова, проявляется «в общественной деятельности, в отношении к людям»[1]. Нормативной основой принципа гуманизма являются положения Конституции РФ, в которых закрепляется, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2). Кроме того, «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию» (ч. 2 ст. 21).

В качестве принципа юридической ответственности принцип гуманизма распространяет своё воздействие и на правовые нормы, регулирующие общественные отношения, связанные с реализацией дисциплинарной ответственности государственных служащих. Так, в п. 5 приложения 14 Дисциплинарного устава Вооружённых Сил РФ, утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 (ред. от 16.05.2017)[2] (далее – ДУ ВС РФ), предусмотрено, что содержание военнослужащих на гауптвахте основывается на соблюдении гарантий защиты от пыток, насилия и другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения с ними. В этом выражен первый аспект гуманизма. О втором аспекте гуманизма следует говорить, если рассматривать его соотношение с неотвратимостью и формальным равенством юридической ответственности[3]. В случае нецелесообразности применения дисциплинарного взыскания руководитель может ограничиться устным предупреждением[4]. Проявление гуманизма можно увидеть также в

---

[1] См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1988. С. 87.

[2] См.: СЗ РФ. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749; 2017. № 21. Ст. 2988.

[3] См.: *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Общая теория юридической ответственности: монография. СПб., 2007. С. 319.

[4] Например, согласно п. 24 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 (ред. от 30.09.2012), при на-

возможности досрочного снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания, что предусмотрено в служебном законодательстве[1].

Закрепленный в ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ общеправовой *принцип равенства всех перед законом* в отношении юридической ответственности имеет своим содержанием равенство обязанностей и равные основания юридической ответственности. Как постановил Конституционный Суд РФ, конституционный принцип равенства всех не означает равенства в объёме прав и обязанностей граждан в различных правоотношениях, а «равенство перед законом и судом не исключает фактических различий и необходимости их учёта законодателем»[2]. При этом Конституционным Судом РФ было отмечено, что «принцип равенства всех перед законом «гарантирует одинаковые права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории, и не исключает возможность установления различных условий привлечения к ответственности для различных категорий субъектов права... Такие различия, однако, не могут быть произвольными, они должны основываться на объективных характеристиках соответствующих категорий субъектов»[3].

Полагаем, что принцип равенства перед законом означает, что государственные служащие, привлекаемые к дисциплинарной ответственности, имеют равные

ложении дисциплинарного взыскания начальник таможенного органа обязан соблюдать правила служебной этики. Согласно п. 21 Устава начальник таможенного органа может ограничиться предупреждением подчинённого о необходимости строгого соблюдения дисциплины.

[1] См., например, п. 9 ч. 1 ст. 28 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 46; ч. 2 ст. 48 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; и др.

[2] См.: п. 6 Постановления Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статей 220.1 и 220.2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна» // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1764.

[3] См.: п. 1.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ “АвтоВАЗ” и Комбинат “Североникель”, обществ с ограниченной ответственностью “Верность”, “Вита-Плюс” и “Невско-Балтийская транспортная компания”, товарищества с ограниченной ответственностью “Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт»” и гражданина А.Д. Чулкова» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2409.

права и несут равные обязанности в правоотношениях дисциплинарной ответственности.

Нуждается в нормативном закреплении принцип *индивидуализации дисциплинарной ответственности* государственных служащих, *заключающийся в* требовании учёта характера и степени общественной вредности дисциплинарного проступка. По мнению М.Б. Мироненко, различные обязанности, запреты, предписания, закрепляемые юридической ответственностью, находятся в зависимости от правового статуса субъекта[1]. В связи с этим, исходя из широкого понимания индивидуализация дисциплинарной ответственности государственных служащих является законодательной индивидуализацией, связанной с определением специального правового статуса государственных служащих, для которых дисциплинарная ответственность подпадает под режим административно-правового регулирования[2].

Другой разновидностью индивидуализации выступает правоприменительная индивидуализация[3], в качестве критериев которой называются: «вид правонарушения, количество правонарушений, форма вины, характер и степень общественной опасности правонарушения, характер последствий правонарушения, данные, характеризующие личность правонарушителя, его постделиктное поведение»[4]. В развитие данного принципа, например, в п. 3 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплено положение о том, что «при применении дисциплинарного взыскания 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».

---

[1] См.: *Мироненко М.Б.* Принципы юридической ответственности в системе принципов права: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Самара, 2001. С. 17.

[2] См.: *Коробов П.В.* Правовая политика и дифференциация уголовной ответственности // Правоведение. 1998. № 1. С. 181–182.

[3] См.: *Мироненко М.Б.* Указ. соч. С. 142.

[4] См.: *Мироненко М.Б.* Указ. соч. С. 17–19.

Однако, если, к примеру, в КоАП РФ содержатся общие правила назначения наказания, предусматривающие открытый перечень обстоятельств, способствующих вынесению справедливого наказания (ст. 4.1–4.3), раскрываются формы вины (ст. 2.2), то в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» учёт вышеназванных обстоятельств основывается на правосознании руководителя, налагающего дисциплинарное взыскание. В служебном законодательстве перечень обстоятельств, смягчающих и отягчающих дисциплинарную ответственность, установлен только в отношении военнослужащих (ч. 3–4 ст. 28.5 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О статусе военнослужащих»[1]).

В связи с этим представляется необходимым законодательно закрепить, что «лицо, привлекаемое к дисциплинарной ответственности, не может быть подвергнуто дисциплинарному взысканию иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. При привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности учитываются степень общественной вредности совершённого проступка, предшествующие результаты исполнения государственным служащим служебных обязанностей, обстоятельства, предусмотренные законом в качестве смягчающих и отягчающих ответственность».

Другим принципом, нуждающимся в нормативном закреплении, является *принцип справедливости* дисциплинарной ответственности государственных служащих – принцип юридической ответственности, близкий индивидуализации, но не совпадающий с ним. Преамбула к Конституции РФ ставит справедливость в один ряд с такими понятиями, как равноправие, самоопределение, ответственность. Однако существует мнение части ученых, которые не рассматривают справедливость в качестве самостоятельного принципа юридической ответственности. Например, по утверждению Б.Т. Базылева юридическая ответственность по своей сущности справедлива, потому что является следствием правонарушения[2]. Такая

[1] СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2017. № 27. Ст. 3945.
[2] См.: *Базылев Б.Т.* Указ. соч. С. 55–70.

позиция вряд ли приемлема, так как ее автор видит содержание справедливости в неотвратимости.

Полагаем, принцип справедливости должен выражаться в соразмерности меры ответственности и тяжести совершенного правонарушения. В содержании принципа справедливости учёные усматривают различные аспекты[1], по сути отождествляя его с принципом индивидуализации ответственности, неотвратимости, виновности, гуманизма. Справедливость нельзя рассматривать в отрыве от других принципов юридической ответственности, однако, по мнению Р.Л. Хачатурова и Д.А. Липинского, принцип справедливости не может растворяться в содержании других принципов юридической ответственности, «справедливость имеет своё, хотя обобщённое, но вполне ясное содержание, выражающееся в законодательной и правоприменительной деятельности, в правомерном поведении различных субъектов общественных отношений»[2]. Реализация принципа справедливости ответственности требует правильности квалификации деяния с учётом последствий, которые оно повлекло, что особенно важно для правильного понимания дисциплинарного проступка, выступающего как основание дисциплинарной ответственности государственных служащих[3]. Постановка данной проблемы обусловлена отсутствием единообразного определения понятия дисциплинарного проступка в служебном праве.

Следующий принцип юридической ответственности, который присущ и дисциплинарной ответственности государственных служащих, – *целесообразность*. В Толковом словаре современного русского языка «целесообразность» понимается как соответствие поставленной цели явления или процесса, материальная или идеальная модель, имеющая вполне разумный и практически полезный характер[4].

---

[1] См.: *Нестерова Г.А.* Указ. соч. С. 54; *Романов В.М.* Принципы юридической ответственности и их реализация в деятельности органов внутренних дел: дис. … канд. юрид. наук. М., 2000. С. 56; *Климкина Е.В.* Указ. соч. С. 61.

[2] См.: *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Указ. соч. С. 313.

[3] См.: *Добробаба М.Б.* Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 32–34.

[4] *Лопатин В.В., Лопатина Л.Е.* Толковый словарь современного русского языка. М., 2009. С. 861.

Следует учитывать, что категория «целесообразность» не получила в юридической науке достаточной теоретической разработки, поэтому как принцип юридической ответственности целесообразность выделяется не всеми авторами. Данный принцип характеризует юридическую ответственность в качестве средства, которое используется для достижения социальных целей[1], которые в свою очередь имеют различия в публичном и частном праве. Так, в публичном праве принцип целесообразности предполагает прежде всего соответствие меры ответственности и правил освобождения от неё цели предупреждения правонарушений; в частном праве – цели восстановления нарушенных прав участников гражданского оборота[2]. Такой же точки зрения придерживается и А.Н. Чураков[3]. Полагаем, через призму целесообразности реализуются и другие принципы юридической ответственности, такие как справедливость и индивидуализация ответственности. Ведь, как отмечал П.С. Дагель, целесообразна лишь справедливая юридическая ответственность[4].

На наш взгляд, целесообразность как принцип дисциплинарной ответственности государственных служащих предполагает соответствие избираемого в отношении правонарушителя дисциплинарного взыскания целям дисциплинарной ответственности. В разрезе рассматриваемой проблемы необходимо указать на то, что действующая система дисциплинарных взысканий, большинство из которых носит моральный характер, либо является санкциями, лишающими возможности продолжать службу в данном органе, не всегда позволяет достичь цели дисципли-

---

[1] См.: *Гусов К.Н., Полетаев Ю.Н.* Ответственность по российскому трудовому праву: научно-практ. пособие. С. 59.

[2] *Мартынов В.Ф.* Институт освобождения от юридической ответственности: Теоретико-правовой аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 26.

[3] *Чураков А.Н.* Принципы юридической ответственности: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 20.

[4] См.: *Дагель П.С.* О принципе целесообразности наказания // Правоведение. 1962. № 1. С. 150.

нарной ответственности[1], в связи с чем вносятся предложения по её изменению и дополнению[2].

В качестве самостоятельного принципа юридической ответственности выделяют принцип *недопустимости двойной ответственности за одно и то же правонарушение (принцип «non bis in idem»* – не дважды за одно)[3], суть которого, по мнению В.В. Лазарева, в запрещении двойного наказания (ч. 1 ст. 50 Конституции РФ)[4].

Стоит отметить, что проблема применения административной и дисциплинарной ответственности за одно правонарушение является дискуссионной. Решая проблему так называемой разноотраслевой множественности правонарушений[5], отдельные учёные ещё в начале 70-х годов прошлого века писали о необходимости в законодательном порядке закрепить ограничение на одновременное применение дисциплинарных и иных карательных санкций[6].

В то же время в теории права существует и другая точка зрения, согласно которой применение нескольких карательных санкций оправдано. В качестве аргументов выдвигаются следующие соображения: во-первых, одни и те же действия могут одновременно нарушать как установленную в организации дисциплину, так и общественный порядок или порядок государственного управления. Во-вторых, дисциплинарные, административные и уголовные санкции имеют различную целевую направленность[7]. Если санкции первого вида являются средством обеспе-

---

[1] См., например*: Юрасова М.И.* Дисциплинарный арест как мера воздействия – неэффективен // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 1. С. 17–19.

[2] См.: *Чаннов С.Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 38; *Гришковец А.А.* Дисквалификация государственных гражданских служащих [Электронный ресурс]. URL: //http://e-notabene.ru/al/article_10505.html.

[3] См., например: *Дмитриев Ю.А., Кузьмин И.Ф., Лазарев В.В.* и др. Общая теория права: учеб. для вузов. М., 1998. С. 325–327.

[4] *Лазарев В.В.* Теория права и государства. М., 1996. С. 245.

[5] Подробнее об этом см.: *Жаданов И.Л.* Основания дисциплинарной ответственности военнослужащих по советскому праву: дис. ...канд. юрид. наук. М., 1991. С. 146–150.

[6] *Филатов И.Т., Плюхин Н.В.* Спорный вопрос дисциплинарной и административной ответственности // Советское государство и право. 1971. № 10. С. 134-135.

[7] См.: *Алёхин А.П.* Административная ответственность за правонарушения на транспорте. М.. 1967. С. 44–45; *Самощенко И.С.* Понятие правонарушения по советскому законодательству.

чения служебной дисциплины, объективно необходимы для поддержания нормальной деятельности государственного органа, то санкции последних двух видов направлены прежде всего на поддержание общественного порядка и общественной безопасности. Последняя точка зрения представляется более обоснованной[1]. Кроме того, она достаточно распространена в законодательстве. Например, при увольнении государственного гражданского служащего в связи с совершением по месту службы хищения государственного имущества невозможно отождествление уголовного преступления – кражи (ст. 158 УК РФ[2]) или административного правонарушения – мелкого хищения (ст. 7.27 КоАП РФ[3]) с дисциплинарным проступком – нарушением общей обязанности гражданского служащего беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей[4].

Объекты этих правонарушений различны: в первом случае служащий посягает на общественные отношения, складывающиеся по поводу охраны собственности, и несёт ответственность перед государством в лице компетентных органов, во втором случае – посягает на отношения, складывающиеся по поводу нормального функционирования государственного органа, и несёт ответственность перед государством в лице представителя нанимателя. В результате гражданский служащий будет привлечён к дисциплинарной ответственности, а также к административной или уголовной ответственности, но не за одно и то же деяние, а за два различных правонарушения, поэтому удвоения санкции не происходит[5].

Приведённые аргументы позволяют сформулировать специфический принцип *допустимости привлечения, наряду с дисциплинарной, к другим видам юриди-*

М., 1963. С. 215; *Субоцкий Ю.В.* Некоторые вопросы ответственности за административные правонарушения на железнодорожном транспорте // Вест. Моск. ун-та. 1957. № 4. С. 154–155.

[1] См.: *Сергеев А.В.* Основание дисциплинарной ответственности // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 2005. № 4. С. 78.

[2] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4799 (далее – УК РФ).

[3] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2017. № 45. Ст. 6575, 6583–6584 (далее – КоАП РФ).

[4] См. п. 8 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

[5] См.: *Сергеев А.В.* Указ. соч. С. 83.

ческой ответственности (уголовной, административной и материальной) в случае, если одно и то же деяние посягает на общественные отношения, которые урегулированы нормами различных отраслей. Исключением из общего правила являются предусмотренные ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ случаи совершения военнослужащими и лицами, имеющими специальные звания, к которым относятся служащие федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, противоправных деяний, содержащих одновременно признаки административного правонарушения и дисциплинарного проступка. Полагаем, что в данном случае речь идёт о законодательной регламентации конкуренции видов юридической ответственности, при которой законодатель ограничил применение двух карательных санкций, отдавая приоритет мерам дисциплинарной ответственности[1].

Практически важной является проблема идеальной совокупности правонарушений и конкуренции норм, предусматривающих воинские преступления и проступки. Как известно, ДУ ВС РФ не устанавливает запрета одновременного привлечения военнослужащих к дисциплинарной и уголовной ответственности за одно и то же правонарушение[2], несмотря на критику такого подхода в научной литературе[3].

Что касается возможности одновременного применения к государственным служащим дисциплинарной и материальной ответственности, то концептуально неверным представляется подход В.С. Бялта, утверждающего, что подобный под-

---

[1] Подобный подход законодателя вызывает непонимание у некоторых административистов, обосновывающих необходимость сочетания административной и дисциплинарной ответственности. См.: *Долгих И.П.* Административная ответственность сотрудников органов внутренних дел: проблемы и перспективы // Полицейская и следственная деятельность. 2014. № 4. С. 64–73.

[2] Например, согласно ст. 32 Дисциплинарного устава Вооружённых Сил РФ, утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 (ред. от 16.05.2017), военнослужащие, подвергнутые дисциплинарному или административному взысканию в связи с совершением правонарушения, не освобождаются от уголовной ответственности за это правонарушение. В случае совершения правонарушения, связанного с причинением государству материального ущерба, военнослужащие возмещают ущерб независимо от привлечения к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб.

[3] *Зателепин О.К.* Понятие преступления против военной службы (Комментарий к ст. 331 УК РФ) // Право в Вооруженных Силах. 2002. № 6. С. 1–6.

ход законодателя – это исключение, которое прямо зафиксировано в нормативных актах применительно к отдельным видам государственных служащих[1]. Как мы уже констатировали, учитывая публичный характер материальной ответственности, применяемой в системе государственно-служебных правоотношений, её следует рассматривать в качестве юридической ответственности государственных служащих, связанной с применением правовосстановительной имущественной санкции за ущерб, который служащий причинил своими действиями имуществу публичного образования-нанимателя при исполнении служебных обязанностей в результате совершения дисциплинарного проступка. Это позволяет выделить в качестве специфического принципа дисциплинарной ответственности государственных служащих – принцип *комплексности ответственности государственных служащих в рамках государственно-служебных правоотношений.*

Принцип недопустимости двойной ответственности за одно и то же правонарушение может трактоваться и как недопустимость двойного наказания за одно и то же правонарушение. Указанный подход нашёл своё отражение в служебном законодательстве в нормах, предусматривающих, что за каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание (п. 2 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). В то же время наряду с дисциплинарными взысканиями к государственным служащим зачастую применяются иные меры дисциплинарного воздействия морального или материального характера, что позволяет обозначить проблему необходимости разграничения дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные.

Принцип *неотвратимости* ответственности применительно к дисциплинарной ответственности государственных служащих, за исключением ответственности за дисциплинарные коррупционные проступки[2], не нашёл отражения в действующем законодательстве, поскольку дисциплинарную ответственность отличает

---

[1] См.: *Бялт В.С.* Указ. соч. С. 13.

[2] Так, в п. 4 ст. 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» «неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений» называется в числе основных принципов противодействия коррупции.

от большинства других видов юридической ответственности существенная дискреция полномочий представителя нанимателя в плане ее применения. Так, формулировки отдельных положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» о том, что «за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя *имеет право* применить… дисциплинарные взыскания» (п. 1 ст. 57), «за каждый дисциплинарный проступок *может быть* применено… дисциплинарное взыскание» (п. 2 ст. 57), подтверждают данный вывод. Подобный подход законодателя, на наш взгляд, является неприемлемым, поскольку установление служебных обязанностей имеет смысл лишь при условии, что лица, допустившие их неисполнение или ненадлежащее исполнение, привлекаются к дисциплинарной ответственности[1]. В связи с этим при формировании модели публичной дисциплинарной ответственности остро выявляется проблема административного усмотрения, активно обсуждаемая в последнее время в научной литературе[2].

Принцип виновности заключается в карательном воздействии юридической ответственности только в отношении тех лиц, которые виновно совершили общественно опасные деяния, предусмотренные законом»[3]. Как отметил Конституционный Суд РФ, «наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно»[4].

---

[1] В результате проведённого опроса 50% государственных служащих считают, что привлечение к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка не является неотвратимым, поскольку дисциплинарное взыскание налагается по усмотрению руководителя, еще 11% полагают, что дисциплинарная ответственность применяется крайне редко, поскольку многие дисциплинарные проступки не выявляются. См.: Приложение 7. Результаты анкетирования. С. 455–461.

[2] См. об этом: *Добробаба М.Б.* Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности // Очерки новейшей камералистики. Краснодар. 2007. № 1. С. 15–18; и др.

[3] *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Указ. соч. С. 336.

[4] По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова: постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 700.

В служебном законодательстве виновность рассматривается как признак дисциплинарного проступка[1]. В то же время следует признать, что не во всех нормативных актах, регулирующих институт дисциплинарной ответственности государственных служащих, данный принцип находит свою законодательную регламентацию[2]. Полагаем, что в данных случаях речь идёт об ошибке законодательной техники, что требует корректировки положений указанных норм служебного законодательства, указания вины как обязательного признака дисциплинарного проступка, что будет свидетельствовать о реальности принципа виновности деяния и окажет положительное влияние на правоприменительную практику.

Таким образом, к числу общетеоретических принципов дисциплинарной ответственности государственных служащих следует отнести принципы: 1) законности; 2) гуманизма; 3) равенства перед законом; 4) индивидуализации дисциплинарной ответственности и наказания; 5) справедливости; 6) целесообразности; 7) недопустимости двойной ответственности за один и тот же дисциплинарный проступок; 8) принцип вины; 9) неотвратимости ответственности (в настоящее время – только за дисциплинарные коррупционные проступки).

Вместе с тем для формирования модели публичной дисциплинарной ответственности необходимо привести служебное законодательство в соответствие с общетеоретическими принципами юридической ответственности.

Помимо общих принципов, особую группу составляют специальные принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих, отражающие специфику данного вида ответственности:

1) *публичность* дисциплинарной ответственности, которая заключается в том, что государственный служащий, совершивший дисциплинарный проступок, несёт ответственность перед государством;

---

[1] См., например, ст. 57 Федерального закона о государственной гражданской службе; п. 17 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации.

[2] Так, например, в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 41.7), Федеральном законе «О Следственном комитете Российской Федерации» (ст. 28), Федеральном законе «О службе в таможенных органах Российской Федерации» виновность не называется в качестве признака дисциплинарного проступка.

2) дисциплинарная ответственность применяется, как правило, *в порядке служебной подчинённости* должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями.

Исключение из этого правила установлено для военнослужащих, в отношении которых дисциплинарные взыскания могут быть наложены любым из его командиров (начальников) в соответствии с нормативно установленной дифференциацией объема прав командиров (начальников) по применению к военнослужащим различных видов дисциплинарных взысканий и иных мер дисциплинарного воздействия[1]. В свою очередь, дисциплинарный арест как вид дисциплинарного взыскания может быть наложен только судьей гарнизонного военного суда[2].

Кроме того, исключения при применении таких дисциплинарных взысканий, как перевод на нижестоящую должность и увольнение со службы установлены для сотрудников, замещающих отдельные должности, относящиеся к федеральной государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ[3];

3) *комплексность ответственности* государственных служащих *в рамках государственно-служебных правоотношений* заключается в том, что в случае совершения государственным служащим дисциплинарного проступка, связанного с причинением ущерба имуществу публичного образования-нанимателя, он наряду с дисциплинарной ответственностью *должен* привлекаться к материальной ответственности;

4) *допустимость привлечения, наряду с дисциплинарной, к другим видам юридической ответственности* (уголовной, административной и материальной)

---

[1] См. пп. 56–60, 62–66, 69–73, 75–79 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ.

[2] См. ст. 18 Федерального закона «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста».

[3] См., например, п. 3 ст. 51 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; п. 3 ст. 51 «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

в случае, если одно и то же деяние посягает на общественные отношения, регулируемые нормами различных отраслей права, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, регламентирующих конкуренцию видов юридической ответственности;

5) принцип *процессуальной регламентации* привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности. При этом, в отличие от других видов юридической ответственности, имеющих развёрнутую процессуально-правовую регламентацию, дисциплинарная ответственность государственных служащих характеризуется наименьшей степенью процессуально-правового обеспечения.

Следует отметить, что отдельные авторы предпринимали попытки сформулировать собственные виды специальных принципов, присущих отношениям дисциплинарной ответственности государственных служащих, выделяя принцип широты пределов усмотрения при привлечении служащего к дисциплинарной ответственности; неопределённости границ наказания, недостаточной обеспеченности мерами дисциплинарного характера[1]. На наш взгляд, при подобном подходе речь идёт не о принципах дисциплинарной ответственности государственных служащих, а о недостаточной регламентации исследуемого правового института нормами служебного законодательства.

Проведённый анализ понятия, правовой природы и принципов дисциплинарной ответственности государственных служащих убедительно доказывает, что для формирования модели публичной дисциплинарной ответственности требуется совершенствование служебного законодательства, и важнейшей задачей является принятие единого комплексного нормативного акта[2], направленного на регулирование государственно-служебных отношений, в рамках которого в качестве самостоятельного блока норм должны быть закреплены единые для всех видов государственной службы принципы дисциплинарной ответственности, соответствую-

---

[1] См.: *Климкина Е.В.* Указ. соч. С. 72.

[2] См.: Приложение 1. Проект Кодекса государственной службы Российской Федерации. С. 408–409; Приложение 2. Проект раздела Кодекса государственной службы Российской Федерации «Основы правового регулирования дисциплинарных отношений на государственной службе». С. 410–431.

щие публично-правовым целям этого института служебного права, которые должны стать ориентиром при разработке служебного законодательства, регулирующего дисциплинарную ответственность государственных служащих.

§ 2. Функции дисциплинарной ответственности государственных служащих

Роль дисциплинарной ответственности государственных служащих в эффективном функционировании аппарата государственных органов выражается в её функциях. Необходимо, опираясь на общетеоретические исследования юридической ответственности, дать понятие функций дисциплинарной ответственности государственных служащих, определить их сущностные особенности и виды[1].

В научных работах, посвящённых функциям юридической ответственности, даются их диаметрально противоположные определения и классификации. В большей степени это связано с существующими различиями в понимании юридической ответственности. Более того, некоторые учёные отрицают наличие у юридической ответственности функций[2]. Так, М.П. Трофимова определяет функции юридической ответственности в качестве основных направлений воздействия её норм на общественные отношения, что позволяет обеспечить достижение целей юридической ответственности и выявить её назначение[3]. Аналогичное понимание функций юридической ответственности демонстрирует И.А. Галаган[4]. Думается, что в указанных определениях требуется конкретизация направлений правового воздействия юридической ответственности.

Полагаем, что *функции дисциплинарной ответственности государственных служащих* следует определить как основные направления воздействия дисциплинарной ответственности на поведение государственных служащих, их мораль,

---

[1] См.: *Добробаба М.Б.* Функции дисциплинарной ответственности государственных служащих: виды и содержание // Очерки новейшей камералистики. 2008. № 1. С. 52–57.

[2] См.: *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 96.

[3] *Трофимова М.П.* Функции юридической ответственности: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 6.

[4] *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материальное исследование). Воронеж, 1970. С. 133.

правосознание и культуру, в которых раскрываются её сущность, социальное назначение и достигаются цели дисциплинарной ответственности.

Существует точка зрения, что дисциплинарная ответственность выполняет охранительную и превентивную (предупредительную) функции[1]. В качестве основополагающей охранительную функцию дисциплинарной ответственности выделяет и Н.В. Витрук[2]. Однако вряд ли можно признать целесообразным такого рода обобщение функций, не соответствующее общепринятому в теории права, так как авторы не учитывают, что содержание понятия «функция юридической ответственности» не тождественно содержанию понятия «функция права», связь между которыми носит двусторонний характер[3].

Дифференциация функций дисциплинарной ответственности государственных служащих основывается на общетеоретической классификации функций юридической ответственности. В юридической литературе сложилось мнение, что собственно юридическими функциями права являются охранительная и регулятивная, имеющие свои разновидности[4]. В рамках охранительной функции права осуществляется частнопревентивное воздействие юридической ответственности, реализуются карательная и восстановительная функции юридической ответственности. Вместе с тем охранительную функцию выполняет и ряд других правовых институтов, которые не являются институтами юридической ответственности, но связаны с мерами государственного принуждения; их применение осуществляется для предупреждения и пресечения правонарушений[5]. Поэтому, на наш взгляд, в принципе, всем видам юридической ответственности присущи единые функции, однако у конкретного вида ответственности конкретные функции могут превалировать над другими, а также приобретать свою специфику.

---

[1] См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 640.

[2] См.: *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности: монография. М.: РАП, 2008. С. 198.

[3] См.: *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А*. Указ. соч. С. 489.

[4] См.: *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А*. Указ. соч. С. 470.

[5] См.: *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А*. Указ. соч. С. 478.

Таким образом, можно констатировать, что дисциплинарная ответственность государственных служащих выполняет регулятивную (организующую), превентивную, восстановительную, карательную (штрафную) и воспитательную функции.

Основным назначением *регулятивной функции* дисциплинарной ответственности является участие в упорядочивании отношений по обеспечению соблюдения государственными служащими служебной дисциплины, добросовестному выполнению возложенных на них служебных обязанностей. Регулирование этих отношений осуществляется путём воздействия на волю, сознание и поведение государственных служащих, являющееся непосредственным объектом регулятивной функции дисциплинарной ответственности.

Обеспечение регулятивной функции дисциплинарной ответственности осуществляется посредством закрепления в законодательстве элементов административно-правового статуса государственных служащих. Влияние данной функции на государственного служащего как субъекта дисциплинарной ответственности начинается с момента приобретения статуса государственного служащего и, соответственно, с момента возникновения государственно-служебных отношений. Прекращение влияния регулятивной функции дисциплинарной ответственности государственного служащего связано с утратой им своего статуса.

Специфика дисциплинарной ответственности государственных служащих обусловлена их особым правовым статусом, публично-правовым характером государственной службы. Особенность регулятивной функции дисциплинарной ответственности связана с тем, что обязанности государственных служащих устанавливаются не только в служебном законодательстве с дальнейшей конкретизацией в должностных регламентах и служебных контрактах, но и в нормативных актах, не посвящённых служебной деятельности государственных служащих[1]. Следует отметить, что регулятивная функция дисциплинарной ответственности

[1] См., например, ст. 56 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 29.07.2017) «О средствах массовой информации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4827; ст. 16 Федерального закона от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной поддержке молодёжных и детских общественных объединений» // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 19.

государственных служащих связана с закреплением обязанностей не только государственного служащего, но и его руководителя, начальника, представителя нанимателя, в том числе связанных с обеспечением необходимых условий для исполнения государственными служащими должностных обязанностей.

Регулятивная функция дисциплинарной ответственности государственных служащих осуществляется с помощью не только обязанностей, но и поощрений[1]. К сожалению, учёные-юристы не выработали до сих пор единое понятие «поощрение государственного служащего», не закреплено оно и в законодательстве[2].. Особенность поощрения как способа осуществления регулятивной функции дисциплинарной ответственности государственных служащих проявляется в следующем: во-первых, упорядочивает служебные отношения, обеспечивая добровольное исполнение государственными служащими возложенных на них должностных обязанностей; во-вторых, «зачастую правомерное поведение, влекущее применение мер поощрения, связано не только с исполнением возложенных обязанностей, но и с их сверхисполнением, когда правомерное поведение субъекта выходит за рамки предъявляемых требований»[3].

Анализ норм служебного законодательства, регламентирующих дисциплинарную ответственность государственных служащих, показывает, что поощрительные нормы текстуально установлены рядом с дисциплинарными взысканиями, подчёркивая одобрение правомерного поведения и порицание противоправного[4]. Не случайно В.В. Нырков исследовал поощрения и наказания как парные юридические категории и как средства реализации правовой политики[5].

---

[1] Так, 42% опрошенных государственных служащих считают, что именно поощрения являются наиболее действенным средством для поддержания служебной дисциплины, и только 24% в качестве такого средства называют дисциплинарные взыскания. См.: Приложение 7. Результаты анкетирования. С. 456.

[2] См. например: *Бельский К.С.* Персональная ответственность в советском государственном управлении (Понятие, формы, факторы укрепления): учеб. пособие. М., 1988. С. 90.

[3] См.: *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А*. Указ. соч. С. 774–775.

[4] Например, в гл. 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ст. 55 регламентирует поощрения и награждения на гражданской службе, а ст. 56–59 – дисциплинарную ответственность.

[5] См.: *Нырков В.В.* Поощрения и наказания как парные юридические категории: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. 222 с.

Таким образом, по сути, государство берёт на себя обязанность при определённых условиях поощрять государственных служащих. В связи с этим следует поддержать высказанное в юридической науке мнение о необходимости закрепить право государственного служащего на поощрение[1]. Учитывая важность действия механизма поощрения для эффективности функционирования аппарата государственного управления[2], представляется целесообразным установить нормативное положение, в соответствии с которым руководитель, не поощряющий достойного подчинённого, совершает дисциплинарный проступок в форме бездействия, не исполняя должным образом служебных обязанностей.

Поскольку основной целью дисциплинарной ответственности государственных служащих является обеспечение надлежащего порядка государственного управления, регулирующая функция данного вида ответственности является одной из основных.

Превентивная функция дисциплинарной ответственности заключается в предотвращении совершения дисциплинарных проступков. Она осуществляется как путём нормативного закрепления служебных обязанностей, составов грубых дисциплинарных проступков и психологического воздействия на субъект государственно-служебных правоотношений под угрозой применения дисциплинарного взыскания, так и посредством поощрительных норм, стимулирующих правомерное поведение.

Превентивная функция дисциплинарной ответственности государственных служащих направлена на недопущение нарушения регулятивного государственно-служебного правоотношения и реализации карательной функции дисциплинарной ответственности. Воздействуя на волю, сознание государственных служащих, превентивная функция формирует их правомерное поведение и способствует осуществлению регулятивной функции данного вида ответственности.

---

[1] См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. Саратов, 2003. С. 128.

[2] *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 8–11.

По мнению Р.Л. Хачатурова и Д.В. Липинского, «специфичность превентивной функции дисциплинарной ответственности состоит в том, что она способствует предупреждению иных правонарушений. Это обусловлено обязанностями многих государственных служащих осуществлять профилактическую деятельность»[1]. Так, законодатель ставит задачу борьбы с преступностью и пресечения правонарушений перед служащими федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью: сотрудниками полиции[2], судебными приставами[3], сотрудниками органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность[4], сотрудниками прокуратуры[5] и др. В результате имеет место «зависимость эффективного предупреждения различных правонарушений от надлежащего исполнения должностными лицами возложенных на них обязанностей…»[6].

Учитывая публично-правовую природу дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, в научной литературе делается справедливый вывод о том, что превентивная функция дисциплинарной ответственности государственных служащих является основной функцией данного типа дисциплинарной ответственности[7].

Традиционно превентивная функция юридической ответственности делится на частную превенцию и общую превенцию, которые взаимодополняют друг друга. Частная превенция направлена на предотвращение повторного совершения лицом дисциплинарного проступка, а такой вид дисциплинарного взыскания, как увольнение, заключается в лишении государственного служащего возможности совершить новый дисциплинарный проступок.

---

[1] См.: *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Указ. соч. С. 776.

[2] См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4821 (ст. 2).

[3] См.: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О судебных приставах» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4160 (ст. 11).

[4] См.: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349; 2016. № 28. Ст. 4558 (ст. 2).

[5] Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4787 (ст. 8).

[6] *Трофимова М.П.* Указ. соч. С. 12.

[7] См.*: Чаннов С.Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 16.

Общая превенция включает два аспекта: 1) выявление причин и условий, способствовавших совершению проступка; 2) предотвращение совершения проступков другими субъектами государственно-служебных правоотношений. Этот аспект общей превенции в совокупности с частной превенцией рассматривается как воспитательная функция дисциплинарной ответственности[1].

Значение *карательной функции* дисциплинарной ответственности государственных служащих заключается в наказании виновного лица за совершённое правонарушение. Кроме того, властное осуждение поведения государственного служащего влечёт для последнего состояние наказанности, что означает определённые негативные последствия.

Характер воздействия карательной функции дисциплинарной ответственности обусловлен видом дисциплинарного взыскания, применяемого к государственному служащему. Нельзя согласиться с утверждением Н.В. Витрука, что карательно-штрафная функция является ведущей функцией дисциплинарной ответственности. Так, большинство дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, воздействует в основном на психику правонарушителя, порицает его, оказывая карательное воздействие неимущественного характера, «состоит лишь во властном осуждении поведения правонарушителя»[2].

Воздействие дисциплинарного взыскания в виде увольнения с государственной службы по предусмотренным законом основаниям заключается как в лишениях организационных, личного неимущественного характера, так и в имущественных ограничениях, поскольку лишает государственного служащего денежного содержания, льгот и преимуществ, которыми он обладал, находясь на службе.

Следует признать, что обязанности государственных служащих, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых является дисциплинарным проступком, очень часто сформулированы в общей форме. В качестве примера можно привести обязанность поддерживать уровень квалификации, необходимый для

---

[1] Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 641.

[2] *Самощенко И.С., Фарукшин М.Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 57.

надлежащего исполнения должностных обязанностей. В подобных случаях установить факт правонарушения не всегда просто, что оставляет широкий простор для административного усмотрения руководителя[1].

Полагаем, что реализация карательной функции дисциплинарной ответственности должна основываться на её чёткой правовой регламентации, а не только на правосознании и правовой культуре руководителя. В связи с этим представляется целесообразным введение законодательно установленной классификации дисциплинарных проступков, что позволит установить связь между отнесением дисциплинарного проступка к той или иной категории и налагаемыми за их совершение дисциплинарными взысканиями, чтобы государственный служащий заранее, то есть до совершения дисциплинарного проступка, знал, какое взыскание последует за то или иное нарушение служебных обязанностей.

Как отмечается в научной литературе, «уже наличие самого факта существования наказания обеспечивает некие организующие начала в жизни общества»[2]. Однако в отсутствие правовых норм, устанавливающих неотвратимость наказания за дисциплинарный проступок, нельзя признать действенной данную функцию.

Эффективное функционирование дисциплинарной ответственности государственных служащих невозможно без её *воспитательной функции*. Воспитательная функция дисциплинарной ответственности направлена не только на внутренний мир государственного служащего, совершившего дисциплинарный проступок, но и на весь государственный аппарат, на формирование его высокой правовой культуры.

Разграничивая «законопослушание», чаще основанное на страхе принуждения, и «законоуважение» – глубокое сознание необходимости следовать закону, праву, Н.И. Матузов утверждает, что «у деликтоспособного субъекта необходимо

---

[1] См.: *Добробаба М.Б.* Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности // Очерки новейшей камералистики. 2007. № 1. С. 15.

[2] См.: *Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В., Шапсугов Д.Ю.* Теория государства и права: учебник. С. 591.

сформировать законоуважение»[1]. Учитывая, что государственная служба представляет социальные отношения особого рода, что обусловлено участием государственных служащих в процессе государственного управления, особые требования предъявляются к их морально-нравственным характеристикам. Как отмечает К.С. Бельский, без наличия в государственном управлении соответствующих норм нравственности невозможно обеспечить достаточную эффективность их реализации. Это и обусловливает необходимость принятия кодексов профессиональной морали, соответствующих законодательству о государственной службе[2]. Стоит отметить, что о проблеме разработки и принятия Кодекса поведения государственных служащих писали и другие учёные[3].

Правовые основы служебного поведения гражданских служащих закреплены в ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», соблюдение которых относится к обязанности гражданского служащего (п. 11 ст. 15). Общие принципы служебного поведения государственных служащих утверждены Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об общих принципах служебного поведения государственных служащих»[4], позже был принят Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих от 23 декабря 2010 г.[5] В ряде государственных органов субъектов РФ также приняты кодексы этики и служебного поведения[6], при этом отмечается, что до

---

[1] *Матузов Н.И.* Правовой нигилизм и правовой идеализм. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 594.

[2] *Бельский К.С.* Персональная ответственность в советском государственном управлении (Моральные, экономические и политические аспекты). М., 1989. С. 25.

[3] См., например: *Куракин А.В*. Государственным служащим необходим кодекс поведения, или Концепции реформирования государственной службы – антикоррупционная направленность // Закон и право. 2003. № 8. С. 27; *Цыбулевская О.И.* Нравственные основания современного российского права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 45; и др.

[4] СЗ РФ.2002. № 33. Ст. 3196; 2009. № 29. Ст. 3658.

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

[6] См., например: Закон Саратовской области от 31 мая 2011 г. № 55-ЗСО (ред. от 27.12.2013) «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2011. № 15; 2013.

сих пор не выработано единого правового механизма и правоприменительной практики привлечения к дисциплинарной ответственности за их нарушение[1].

Одной из функций дисциплинарной ответственности государственных служащих является *восстановительная функция*. Традиционно данная функция характерна для института имущественной ответственности и заключается «в компенсации причинённого правонарушителем материального или морального ущерба, в восстановлении нарушенного права субъектом права»[2]. Полагаем, что поскольку любой дисциплинарный проступок причиняет вред или создаёт угрозу причинения вреда государственно-служебным правоотношениям, чем затрудняет нормальное функционирование аппарата государственного органа, наложенное «дисциплинарное взыскание, восстанавливая прежний правопорядок, выполняет восстановительную функцию»[3].

Специфика служебной деятельности государственных служащих связана с тем, что в результате совершения ими дисциплинарных проступков нарушается не только служебная дисциплина, но и часто – права и свободы человека и гражданина либо создаются препятствия в их реализации. Здесь в качестве примера можно привести положение п. 4 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где закреплена обязанность гражданского служащего соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций. Неисполнение данной обязанности является основанием привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности. Следовательно, восстанавливая служебный правопорядок, дисциплинарная ответственность одновременно восстанавливает нару-

---

№ 54; Приказ Министерства труда и социального развития Краснодарского края от 8 февраля 2016 г. № 115 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих министерства труда и социального развития Краснодарского края» [Электронный ресурс]. URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения 20.08.2016); и др.

[1] *Зайцева О.Б.* Проблемы реализации специальной дисциплинарной ответственности гражданских служащих // Право и государство: теория и практика. 2016. № 6 (138). С. 129.

[2] См.: *Иванов А.А.* Правонарушение и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика: учеб. пособие. М., 2006. С. 104.

[3] См.: *Попов В.И.* Юридическая ответственность рабочих и служащих по советскому трудовому праву: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Свердловск, 1974. С. 22.

шенные права и свободы человека и гражданина или устраняет препятствия в их реализации.

Однако, как верно отмечает С.Е. Чаннов, публично-правовая природа дисциплинарной ответственности государственных служащих не позволяет отнести восстановительную функцию данного вида ответственности к числу её основных функций[1]. Наряду с другими функциями автор выделяет пресекательную функцию дисциплинарной ответственности в государственно-служебных правоотношениях. Полагаем, что, применяя подобный подход, автор смешивает такие общетеоретические понятия, как «цель» и «функция». Кроме того, пресечение каких-либо противоправных деяний, предотвращение наступления их общественно негативных последствий – это основная цель мер дисциплинарного пресечения, являющихся разновидностью мер дисциплинарного принуждения в служебном праве.

Таким образом, определив функции дисциплинарной ответственности государственных служащих как основные направления воздействия дисциплинарной ответственности на поведение государственных служащих, их мораль, правосознание и культуру, в которых раскрываются её сущность, социальное назначение и достигаются цели дисциплинарной ответственности, можно сделать вывод, что дисциплинарная ответственность государственных служащих выполняет регулятивную, превентивную, восстановительную, карательную и воспитательную функции, основными из которых являются регулятивная и превентивная.

[1] См.*: Чаннов С.Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты. С. 16.

§ 3. Виды оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих

3.1. Нормативные основания дисциплинарной ответственности

Административно-правовая характеристика дисциплинарной ответственности государственных служащих связана с необходимостью анализа оснований дисциплинарной ответственности. В философии «основание» – это явление, выступающее как необходимое условие, предпосылка существования какого-либо другого явления и служащее объяснением последнего[1]. Определить основания привлечения к юридической ответственности – значит установить обстоятельства, при которых эта юридическая ответственность существует и применяется.

В теории права сложилось устоявшееся мнение, в соответствии с которым основанием для наступления юридической ответственности является единство двух его составляющих: юридического (нормативного) и фактического[2]. В то же время некоторые учёные в качестве обязательного выделяют также и процессуальное основание ответственности[3].

Юридическое (нормативное) основание дисциплинарной ответственности можно определить как совокупность нормативных предписаний, содержащих требования, предъявляемые к субъектам дисциплинарной власти и устанавливающие меры дисциплинарной ответственности, применяемые к государственным служащим при нарушении ими служебной дисциплины. Так, например, в качестве юридического основания дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих следует рассматривать положения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которым принимаются нормы, регламентирующие служебный распорядок государственного органа, должностные регламенты и служебные контракты. Само понятие дисциплинарного проступка гражданского служащего даётся в

---

[1] См.: Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. 3-е изд. М., 1972. С. 298.

[2] См.: *Самощенко И.С., Фахрушин М.Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971 (гл. 3).

[3] См.: *Соколов А.Ю.* Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. Саратов, 2014. С. 12.

ст. 57 Закона, его законодатель связывает с неисполнением или ненадлежащим исполнением гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

В качестве юридического основания дисциплинарной ответственности военнослужащих выступают нормы Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О воинской обязанности и военной службе»[1], Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О статусе военнослужащих»[2], иных нормативных актов, определяющих противоправность и общественную вредность дисциплинарных проступков военнослужащих, которые не влекут за собой уголовной и административной ответственности. В научной литературе справедливо отмечается, что в отношении военнослужащих вопросы дисциплинарной ответственности регламентированы наиболее детально[3].

Нормативные основания дисциплинарной ответственности государственных служащих федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, представлены широким перечнем нормативных актов, регулирующих порядок прохождения службы в отдельных правоохранительных органах. При этом законодателем одновременно устанавливаются понятие и признаки, характеризующие нарушения служебной дисциплины. В частности, в ст. 17 Дисциплинарного устава таможенной службы закрепляется, что «нарушение служебной дисциплины (дисциплинарный проступок) – виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником возложенных на него должностных обязанностей».

В ч. 1 ст. 49 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[4] дано более развёрнутое содержание понятия нарушения служебной дисциплины (дисциплинарного проступка), как виновного действия (бездействия) выразившегося в

---

[1] См.: СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; 2017. 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4741.
[2] См.: СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2017. № 27. Ст. 3945.
[3] *Матвеев С.П.* Указ. соч. С. 197.
[4] См.: СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2139.

одном или нескольких из следующих деяний: «в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав».

Схожая конкретизированная дефиниция дисциплинарного проступка установлена в ч. 1 ст. 48 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1].

Следует отметить особенности нормативного основания дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства. Наряду с нормативными актами, регулирующими порядок прохождения определённых видов государственной службы, к дополнительному нормативному основанию дисциплинарной ответственности необходимо относить нормы Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции»[2] и Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»[3], где приведены составы дисциплинарных коррупцион-

[1] См.: СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3089.
[2] См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2139.
[3] См.: СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4294.

ных проступков и даже определены дисциплинарные взыскания за их совершение.

Анализируя правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих, специалисты указывают на дифференцированный по видам государственной службы характер нормативного основания дисциплинарной ответственности, излишнюю дискрецию представителя нанимателя в области дисциплинарных полномочий, дифференцированные перечни взысканий, проблемный характер нормативно закреплённой процедуры привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности[1]. Подчёркивается, что в законодательстве о государственной службе отсутствуют систематизированные требования, при нарушении которых применяется дисциплинарная ответственность[2]. Между тем в нормах служебного законодательства формализованы только дисциплинарные проступки, являющиеся грубым нарушением служебной дисциплины, в том числе грубые коррупционные проступки.

В связи с этим нельзя признать удачным установление составов отдельных дисциплинарных коррупционных проступков в нормах Федерального закона «О противодействии коррупции» и Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», поскольку составы тех или иных правонарушений должны быть установлены только в кодифицированных нормативных актах, имеющих ту или иную отраслевую природу; применительно к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков – в нормах федеральных законов, отражающих вопросы, связанные с порядком прохождения отдельных видов государственной службы, а в перспективе – в самостоятельном разделе предлагаемого к принятию единого комплексного законодательного акта, регулирующего государственно-служебные отношения.

---

[1] *Матвеев С.П.* Указ. соч. С. 195, 199.

[2] См.: *Климкина Е.В.* Указ. соч. С. 19.

Таким образом, можно сделать вывод, что в действующем служебном законодательстве отсутствует системный и комплексный подхода к установлению нормативного основания дисциплинарной ответственности государственных служащих разных видов государственной службы. Выявленные проблемы свидетельствуют о том, что при формировании модели публичной дисциплинарной ответственности существует необходимость в осуществлении систематизации служебного законодательства.

3.2. Фактическое основание дисциплинарной ответственности

3.2.1. Понятие дисциплинарного проступка

Для наступления дисциплинарной ответственности, наряду с нормативным основанием, необходимо *фактическое основание* дисциплинарной ответственности государственных служащих – дисциплинарный проступок, представляющий собой правонарушение, которое заключается в виновном действии (бездействии), выражающемся в нарушении служебной дисциплины[1].

Анализ мнений ведущих учёных и действующего служебного законодательства позволяет констатировать отсутствие единого понимания дисциплинарного проступка. Так, Ю.Б. Носова связывает основание применения мер дисциплинарной ответственности с нарушением государственным служащим *должностных* обязанностей[2]. При этом в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дисциплинарный проступок связан с неисполнением или ненадлежащим исполнением гражданским служащим по его вине возложенных на него *служебных* обязанностей» (ст. 57).

При сопоставлении понятий дисциплинарного проступка, установленных в служебном и в трудовом законодательстве (ст. 192 ТК РФ) становится очевидным, что данные определения практически совпадают, единственное различие заключается в том, с нарушением каких обязанностей – трудовых или служебных – законодатель связывает понятие дисциплинарного проступка.

---

[1] См.: *Климкина Е.В.* Указ. соч. С. 20.

[2] Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2016. С. 444 (§ 16 гл. 8 – автор Ю.Б. Носова).

Вместе с тем в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», в настоящее время утратившем силу[1], фактическим основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих назывался *должностной* проступок, что стало предпосылкой появления в науке предложения о замене дисциплинарной ответственности на должностную[2]. По вопросу о соотношении этих понятий в юридической литературе не сложилось единого мнения. Так, согласно взглядам С.А. Шушпанова[3], дефиниция «должностной проступок» представляет собой более широкое понятие, чем «дисциплинарный проступок», поскольку на государственного служащего помимо соблюдения правил внутреннего трудового распорядка, установленных в государственном органе, распространяются и другие специфические обязанности, которые выходят за рамки дисциплинарного проступка. По сути, автор отождествляет дисциплинарную ответственность государственных служащих с дисциплинарной ответственностью обычных работников, демонстрируя единое понимание «дисциплинарного проступка» для административного и трудового права, с чем нельзя согласиться. Напротив, как утверждает Е.В. Климкина, понятие «дисциплинарный проступок» является более широким, поскольку связано с обязанностями гражданского служащего соблюдать и служебный распорядок, и должностной регламент[4].

Несколько другая аргументация в данном споре предлагается А.А. Гришковцом, утверждающим, что должностными являются такие проступки, которые совершены государственными служащими при исполнении ими служебных полномочий и во исполнение этих полномочий, исключительно в служебное время, дисциплинарный же проступок охватывает также и недостойные поступки

---

[1] См.: СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 2003. № 22. Ст. 2063.

[2] См.: *Кандрина Н.А.* Управление государственной гражданской службой в Российской Федерации: административно-правовое исследование: дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 112.

[3] См.: *Шушпанов С.А.* Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 12.

[4] См.: *Климкина Е.В.* Указ. соч. С. 24.

вне служебного времени[1]. В научной литературе и раньше предпринимались попытки обосновать необходимость распространения дисциплинарной ответственности на проступки, не связанные с нарушениями дисциплины, но несовместимые с должностным положением[2]. Безусловно, в демократическом обществе публичная власть должна стремиться к безупречной личной репутации, вместе с тем понимание дисциплинарного проступка государственных служащих не должно выходить за рамки государственно-служебных правоотношений.

Следует отметить, что определение дисциплинарного проступка, приведенное в ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», нельзя признать общепринятым в служебном праве. Основание дисциплинарной ответственности военнослужащих установлено в Федеральном законе «О статусе военнослужащих», где дисциплинарный проступок определен как «противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством не влечёт за собой уголовной или административной ответственности» (в ст. 28.2). Основываясь на вышесказанном, можно синтезировать вывод, что особыми признаками дисциплинарного проступка военнослужащего является: 1) он связан с нарушением воинской (разновидности служебной) дисциплины; 2) подобные нарушения воинской дисциплины не влекут за собой последствий в виде уголовной или административной ответственности.

Отдельные нормативные акты, в которых содержатся вопросы, связанные с дисциплинарной ответственностью государственных служащих федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, свидетельствуют, что основания применения дисциплинарной ответственности установлены в норме, которая может быть охарактеризована как общая применительно к другим положениям нормативного акта. Так, ст. 41.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает, что «за неисполнение

---

[1] См.: *Гришковец А.А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учеб. курс. М., 2003. С. 146–147.

[2] *Пятаков А.В.* Укрепление трудовой дисциплины: правовые проблемы. М., 1979. С. 148; *Антонова Л.И., Кожохин Б.И.* Государственная дисциплина и ответственность. Л., 1990. С. 57.

или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, руководители органов и организаций прокуратуры имеют право налагать на них … дисциплинарные взыскания». Несмотря на то, что формулировки данной статьи фактически содержат понятие «дисциплинарный проступок», в ней не указывается такой признак дисциплинарного проступка, как вина, и в то же время затрагивается такая неправовая категория, как честь прокурорского работника.

Другим нормативным актом, который прямо не определяет понятие «дисциплинарный проступок», излагая его признаки в общей норме, является Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации», в нормах которого содержится положение о возможности применения к сотрудникам таможенных органов дисциплинарных взысканий за нарушения служебной дисциплины (ст. 29). При этом законодатель не называет в качестве признаков дисциплинарного проступка такие признаки, как вина и противоправность.

Согласимся с позицией А.В. Сергеева, что подобные законоположения нельзя трактовать в качестве принципиальной позиции законодателя, связанной с установлением дифференцированного подхода к основаниям дисциплинарной ответственности для различных видов государственных служащих, и в данном случае имеет место недостаточный уровень юридической техники[1]. Более того, в теории права вина – обязательное условие привлечения ко всем видам юридической ответственности, за исключением гражданско-правовой ответственности, которая носит правовосстановительный характер.

Дополнительным доводом для такого утверждения является п. 17 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации, где закреплено, что нарушение служебной дисциплины (дисциплинарный проступок) – это виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником возложенных на него должностных обязанностей. Заметим, что применительно к сотрудникам тамо-

[1] См.: *Сергеев А.В.* Основание дисциплинарной ответственности // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 2005. № 4. С. 78.

женных органов речь идёт о нарушении именно *должностных* обязанностей, что, по сути, сужает основание дисциплинарной ответственности.

Приведённые примеры свидетельствуют об отсутствии четкого понятия дисциплинарного проступка в служебном законодательстве, в то же время в разных нормативных актах даются фактически различные определения дисциплинарного проступка.

Судебная практика детализирует определение дисциплинарного проступка, данного в ТК РФ. В частности, в п. 35 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 (ред. от 24.11.2015) указано, что «неисполнением работником без уважительных причин трудовых обязанностей является неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей (нарушение требований законодательства, обязательств по трудовому договору, правил внутреннего трудового распорядка, должностных инструкций, положений, приказов работодателя, технических правил)»[1].

В служебном законодательстве закреплены общие обязанности государственных служащих[2], которые конкретизируются в положениях служебного распорядка государственного органа, должностного регламента и служебного контракта. Следовательно, являясь субъектом государственно-служебных правоотношений, государственный служащий обязан добросовестно исполнять не только возложенные на него должностные обязанности, но и ряд других обязанностей в рамках государственно-служебных правоотношений, поэтому речь должна идти именно о служебных обязанностях.

Таким образом, можно сделать вывод об исчерпывающем определении дисциплинарного проступка, закреплённом в п. 1 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». С неисполнением или ненадлежащим исполнением служебных обязанностей связана дисциплинарная ответственность государственных служащих органов прокуратуры, органов

---

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 (ред. от 24.11.2015) «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 6; 2016. № 2.

[2] См., например: ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

внутренних дел, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы.

В трудовом праве существует точка зрения, что если обязанности работника не отражены в каких-либо нормативных актах (договорах), то противоправным следует считать поведение работника, не соответствующее интересам организации[1]. Совершенно очевидно, что при подобном подходе велика возможность проявления субъективизма представителя нанимателя, поскольку под данное определение можно привести широкий спектр действий неугодного по мнению представителя нанимателя государственного служащего.

Таким образом, можно дать следующее определение основания дисциплинарной ответственности государственного служащего. *Дисциплинарный проступок* – это виновное, противоправное деяние государственного служащего, которое заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении им *служебных* обязанностей, за совершение которого к государственному служащему может быть применено дисциплинарное взыскание. Данное определение должно быть воспринято и унифицировано служебным законодательством[2].

Для теории права и для правоприменительной практики актуален вопрос, связанный с разграничением дисциплинарных проступков и других видов правонарушений. О необходимости решения данной проблемы и важности правильной классификации правонарушений писал К. Маркс, утверждая, что законодатель не должен превращать в преступление правонарушения, имеющие характер проступка[3]. Видные представители дореволюционного военно-уголовного права В.Д. Кузьмин-Караваев[4], С.А. Друцкой и В.М. Савинков[5] высказывали мнение о невозможности теоретически разграничить воинские преступления и дисципли-

---

[1] См.: *Туболев Д.* Дисциплинарная ответственность // Бизнес-адвокат. 1999. № 20. С. 12–13.

[2] См.: *Добробаба М.Б.* Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 32–34.

[3] *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 13. С. 56.

[4] См.: *Кузьмин-Караваев В.Д.* Военно-уголовное право. Часть Общая. СПб., 1895. С. 109.

[5] См.: *Друцкой С.А.* Военно-уголовное право: его современное состояние и задачи // Журнал Министерства юстиции. 1902. № 5. С. 256; *Савинков В.М.* Краткий обзор исторического развития военно-уголовного законодательства. СПб., 1869. С. 114.

нарные проступки, поскольку все воинские преступления, в сущности, есть дисциплинарные правонарушения. Однако данный вопрос в настоящее время представляет интерес для правоприменительной практики[1]. Согласимся, что основными критериями разграничения преступлений и проступков являются характер противоправности и общественная опасность[2].

Преступление – это виновно совершенное деяние, запрещенное УК РФ, при характеристике которого определяющим является его материальный признак – общественная опасность, выражающаяся в том, что преступление посягает на наиболее значимые общественные ценности. Все другие правонарушения, которые не предусмотрены нормами уголовного законодательства, относятся к категории проступков. Дисциплинарные проступки напрямую связаны с нарушением государственными служащими требований служебной (воинской) дисциплины и наносят вред нормальному функционированию государственных органов. Административным проступком признается противоправное виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое в законодательстве предусмотрена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ). Составы административных правонарушений устанавливаются только законом: либо КоАП РФ, либо законами субъектов РФ в пределах, которые определены КоАП РФ[3].

Таким образом, именно общественная опасность лежит в основе отграничения преступлений от проступков, в том числе дисциплинарных[4]. В связи с этим нельзя признать правильной точку зрения С.А. Шушпанова, предлагающего закрепить в числе обязательных признаков «должностного проступка» общественную опасность[5]. Повышенная общественная опасность преступлений предопреде-

---

[1] См.: Обзоры судебной практики военных судов Российской Федерации по уголовным делам (1996–2001 гг.). С. 71–73.

[2] *Манчев Н.* Преступление и противообщественная проява. София, 1967. С. 261.

[3] См., например: Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ (ред. от 07.11.2017) «Об административных правонарушениях» // Кубанские новости. 2003. 29 июля.

[4] См. об этом подробнее: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: постатейный / под ред. В.М. Лебедева. М., 2005. Некоторые авторы полагают, что непреступные нарушения не обладают вообще общественной опасностью либо характеризуются свойством общественной вредности, но не опасны (см.: *Манчев Н.* Преступление и противообщественная проява. София, 1967. С. 261).

[5] См.: *Шушпанов С.А.* Указ. соч. С. 16.

ляет применение наиболее суровых мер государственного принуждения – уголовных наказаний, закрытый перечень которых установлен в ст. 44 УК РФ.

Дисциплинарная ответственность применяется в форме дисциплинарных взысканий, система которых достаточно разнообразна и регламентирована значительным числом правовых актов. Как мы уже отмечали, в дисциплинарном законодательстве отсутствует как исчерпывающий перечень составов дисциплинарных проступков, так и чёткие основания, какое взыскание соответствует каждому из них. Таким образом, решение вопроса о применении к государственному служащему конкретного вида дисциплинарного взыскания основывается на усмотрении представителя нанимателя. В отличие от дисциплинарных проступков, перечень преступных деяний, предусмотренных уголовным законом, исчерпывающий и расширительному толкованию не подлежит.

Признание виновным в совершении преступления и назначение меры наказания осуществляется только судом в установленном для этого процессуальном порядке. Дисциплинарная ответственность к государственным служащим применяется, как правило, в порядке служебной подчинённости, исключение составляют военнослужащие и служащие федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, занимающих отдельные должности, для которых правило о прямой подчинённости не является определяющим.

В отличие от уголовной и дисциплинарной ответственности, субъектами административного правонарушения могут быть как физические, в том числе и должностные (ст. 2.4 КоАП РФ), так и юридические лица. Особенность административной ответственности заключается в том, что правонарушитель привлекается к ответственности органом (должностным лицом), с которым он не состоит в отношениях подчинения по службе, в противном случае налицо будет не административное правонарушение, а дисциплинарный проступок[1]. В случаях, установленных в законодательстве, дела об административном правонарушении подлежат рассмотрению судами общей юрисдикции или арбитражными судами.

---

[1] См.: *Колосков А.М.* К вопросу о служебной подчинённости как признаке дисциплинарной ответственности государственных служащих // Российский следователь. 2007. № 7.

Таким образом, отсутствие в служебном законодательстве чёткого понятия дисциплинарного проступка, при котором в разных нормативных актах даются фактически различные определения дисциплинарного проступка, обусловливает необходимость его унификации. В целях формирования модели публичной дисциплинарной ответственности дисциплинарный проступок должен быть определён как виновное, противоправное деяние государственного служащего, которое заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении им *служебных* обязанностей, за совершение которого к государственному служащему может быть применено дисциплинарное взыскание.

3.2.2. Подходы к пониманию фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих в законодательстве и теории административного права

Нарушение государственным служащим своих служебных обязанностей может повлечь за собой различные правовые последствия. От вида и серьёзности совершённого правонарушения зависит вид юридической ответственности, который может быть применён к государственному служащему. Так, основанием уголовной ответственности является преступление, административной – административное правонарушение, дисциплинарной – дисциплинарный проступок, материальной – имущественное правонарушение, связанное с причинением ущерба имуществу публичного образования-нанимателя в результате совершения дисциплинарного проступка (материальный деликт).

Отдельные учёные в качестве особого основания дисциплинарной ответственности называют совершение лицом иных видов правонарушений, в том числе административных правонарушений и уголовных преступлений[1]. Так, к числу характерных особенностей дисциплинарной ответственности военнослужащих относится основание дисциплинарной ответственности, имеющее двоякий характер:

[1] См.: *Молодцов М.В., Головина С.Ю.* Трудовое право: учеб. для вузов. М., 2003. С. 176; *Кожохин Б.И., Антонова Л.И.* Государственная дисциплина и ответственность. Л., 1990. С. 82.

нарушение воинской дисциплины[1] и нарушение общественного порядка. В научной литературе отмечается, что установление дисциплинарной ответственности за нарушение общественного порядка связано с необходимостью ужесточить ответственность военнослужащих за несоблюдение общеобязательных правил поведения в общественных местах, способствовать росту авторитета военнослужащих и военной службы в целом[2]. Даже во внеслужебное время военнослужащий продолжает находиться на военной службе, поэтому совершённые им в общественных местах проступки законодатель включил в перечень грубых дисциплинарных проступков военнослужащих[3].

В части 1 ст. 2.5 КоАП РФ установлено общее правило, в соответствии с которым военнослужащие *за административные правонарушения* (за исключением предусмотренных ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ) несут дисциплинарную ответственность. Аналогичное правило распространяется и на имеющих специальные звания сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов, которые несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах. Основываясь на этом, можно резюмировать, что одним из оснований дисциплинарной ответственности военнослужащих и имеющих специальные звания служащих федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, является административное правонарушение, при этом дисциплинарная ответственность рассматривается как «эквивалент» административной ответственности[4].

---

[1] См. п. 1 Дисциплинарного устава Вооружённых Сил Российской Федерации.

[2] См.: *Алёхин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России: учебник. М., 2007. С. 243.

[3] См. ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

[4] См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 642.

На наш взгляд, подобный подход законодателя, позволяющий говорить о расширении оснований дисциплинарной ответственности, совершенно необоснован, так как при этом происходит смешение двух самостоятельных видов ответственности, каждый из которых характеризуется собственным основанием её наступления. В действительности, при нарушении общественного порядка военнослужащий совершает два правонарушения: 1) дисциплинарный проступок, так как в п. 3 ДУ ВС РФ, закреплена обязанность вести себя с достоинством в общественных местах, не допускать самому и удерживать других от недостойных поступков, содействовать защите чести и достоинства граждан; беречь государственное имущество; 2) административное правонарушение, за совершение которого предусмотрено наказание соответствующей статьей КоАП РФ.

В данном случае имеет место идеальная совокупность правонарушений: административного и дисциплинарного проступков, на возможность которой указывает Н.М. Конин[1]. Формулировка ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, содержащая указание, что административное правонарушение выступает в качестве основания дисциплинарной ответственности военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания, является ошибочной. По сути, законодатель в условиях конкуренции административной и дисциплинарной ответственности ограничил применение двух карательных санкций, отдавая предпочтение мерам дисциплинарной ответственности, поэтому административные правонарушения не следует рассматривать в качестве самостоятельного фактического основания дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Следует отметить, что в административном законодательстве нет прямого запрета на привлечение военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания, совершивших административное правонарушение, одновременно как к дисциплинарной, так и к административной ответственности. Вместе с тем, например, в Федеральном законе «О статусе военнослужащих», дисциплинарный проступок, как основание привлечения к дисциплинарной ответственности определяется как

[1] См.: *Конин Н.М.* Российское административное право (Общая часть): курс лекций. Краснодар, 2001. С. 279.

противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной ответственности (ч. 1 ст. 28.2), что позволяет сделать вывод, что по общему правилу при привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности не предполагается несение им административной или уголовной ответственности за то же деяние. Судебная практика Военной коллегии Верховного Суда РФ свидетельствует о невозможности привлечения военнослужащего за одно и то же правонарушение одновременно к двум самостоятельным видам ответственности[1].

Однако и в данном случае возможна «подмена» административной ответственности дисциплинарной. Так, в случае отсутствия у судьи оснований для вынесения постановления о назначении административного наказания, если статьи КоАП РФ предусматривают санкции, которые судья не вправе назначить: административный штраф, административный арест или обязательные работы, производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению, а материалы дела передаются командиру (начальнику) воинской части, где виновный проходит военную службу, для привлечения к дисциплинарной ответственности. В случае привлечения указанного военнослужащего к дисциплинарной ответственности она должна применяться не за административное правонарушение, а за дисциплинарный проступок[2].

Таким образом, при привлечении к ответственности военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания в соответствие с ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, административная ответственность является доминирующей по отношению к дисциплинарной, и только в случае невозможности привлечения к ней, виновное лицо будет привлечено к дисциплинарной ответственности.

В юридической литературе предлагается нормативно закрепить возможность «совместить административную и дисциплинарную ответственность», что, как

---

[1] Определение Верховного Суда РФ от 14 сентября 2010 г. № 212-В10-4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8 (ред. от 28.06.2016) «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 7.

отмечает Д.Н. Бахрах, «важно для охраны правопорядка»[1]. Положительно оценивая данное предложение, в то же время согласимся, что вводить «двойную» ответственность можно лишь за отдельные правонарушения, которые наносят существенный социальный вред, при условии, что данный вопрос будет урегулирован законодательно[2]. Так, в практике правоприменительной деятельности дисциплинарная ответственность применялась в случае систематического нарушения установленных в сфере государственного управления правил, за нарушение которых военнослужащие несут административную ответственность на общих основаниях[3].

Ни в теории, ни в нормотворческой практике нет однозначного ответа на вопрос, являются ли *аморальные, безнравственные действия* самостоятельным основанием дисциплинарной ответственности или они должны охватываться понятием «дисциплинарный проступок». Анализ отдельных нормативных актов трудового и служебного законодательства позволяет сделать вывод о выделении *безнравственных проступков* в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности. Так, законодатель, называя в ст. 41.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» основания дисциплинарной ответственности, разграничивает неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника. В научной литературе встречаются предложения закрепить в нормативных актах, регламентирующих дисциплинарную ответственность в различных правоохранительных органах, в качестве основания дисциплинарной ответственности «совершение проступков (поступков), порочащих честь и досто-

---

[1] *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность граждан в СССР: Учебное пособие. Свердловск. 1989. С. 37.

[2] *Студеникина М.* Административная ответственность должностных лиц // Закон. 1998. № 9. С. 95.

[3] Постановления Улан-Удэнского гарнизонного военного суда от 08.02.2010 по делу об административном правонарушении № 5-10/2010 и от 27.12.2011 по делу об административном правонарушении № 5-55/2011 [Электронный ресурс]. URL: http://ulanudegvs.bur.sudrf.ru (дата обращения: 29.11.2013).

инство служащего правоохранительной службы»[1]. Согласимся с мнением А.В. Сергеева[2], что аморальные проступки не следует выделять в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности, так как, основываясь на положениях теории права, основанием любого вида юридической ответственности является только соответствующий вид правонарушения.

В то же время представляется, что с момента официального санкционирования со стороны государства моральные, нравственные нормы переходят в разряд правовых. Поэтому аморальные поступки, порочащие честь и достоинство государственного служащего, охватываются понятием дисциплинарного проступка и не должны рассматриваться в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности государственных служащих.

В связи с развитием антикоррупционного законодательства выделяют коррупционные правонарушения. Так, руководствуясь ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции», согласно которой за совершение коррупционных правонарушений применяются меры уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности, можно выделить четыре вида коррупционных правонарушений: уголовные преступления, гражданско-правовые коррупционные деликты, дисциплинарные коррупционные проступки и административные коррупционные проступки.

Дисциплинарные коррупционные проступки обычно проявляются в таком использовании государственным служащим своего статуса для получения преимуществ, за совершение которого предусмотрено дисциплинарное взыскание[3]. Анализируя признаки коррупционных правонарушений, ответственность за которые наступает в рамках государственно-служебных правоотношений, следует признать, что законодатель не даёт понятия «коррупционного правонарушения». В то же время появление в служебном законодательстве специальных норм об ответственности за совершение коррупционных правонарушений вызвало бурные дис-

---

[1] См.: *Павленко К.А.* Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 12.

[2] См.: *Сергеев А.В.* Основание дисциплинарной ответственности. С. 86.

[3] Криминология: учеб. для вузов / под ред. В.Д. Малкова. М., 2006.

куссии о правовой природе данного вида ответственности[1] и возможности выделения особого вида дисциплинарной ответственности государственных служащих[2]. Руководствуясь ст. 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», позволительно прийти к выводу, что коррупционные правонарушения, ответственность за которые наступает в рамках государственно-служебных правоотношений, являются разновидностью дисциплинарных проступков (дисциплинарные коррупционные проступки). Наряду с этим основание применения ответственности за их совершение можно сформулировать как нарушение служебной дисциплины, заключающееся в неисполнении ряда установленных в данном законе служебных обязанностей: 1) обязанности соблюдать, наряду с другими нормативными актами, федеральные законы и обеспечивать их исполнение (п. 1 ч. 1 ст. 15); 2) обязанности соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами (п. 11 ч. 1 ст. 15). В свою очередь, ст. 59.1 конкретизирует объект посягательства дисциплинарного проступка, который может быть признан коррупционным, связывая его с нарушением Федерального закона «О противодействии коррупции» и других законов, имеющих антикоррупционную направленность[3].

---

[1] См., например: *Коробченко В.В., Иванкина Т.В.* Правовая природа ответственности гражданских служащих за совершение коррупционных правонарушений // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7 (68). С. 31–41; *Ломакина Л.А.* Совершенствование российского законодательства о дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 112–120; *Сорокин Р.С.* Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 16–34; *Туганов Ю.Н., Журавлёв С.И.* К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 57–60; *Юсупов А.Л.* Понятие и особенности дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1 (96). С. 257–262; и др.

[2] Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 154–155.

[3] См., например: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6953; 2015. № 45. Ст. 6204.

Отдельной группой дисциплинарных коррупционных проступков являются малозначительные коррупционные проступки, именуемые в законодательстве «малозначительные коррупционные правонарушения»[1], ответственность за которые устанавливается законами об отдельных видах государственной службы. Таким образом, коррупционные правонарушения, ответственность за которые реализуется в рамках государственно-служебных правоотношений, являясь разновидностью дисциплинарных проступков, также не следует рассматривать в качестве самостоятельного фактического основания дисциплинарной ответственности государственных служащих.

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод, что единственным фактическим основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих является совершение ими дисциплинарного проступка. Аморальные поступки, порочащие честь и достоинство государственного служащего, коррупционные правонарушения, ответственность за которые реализуется в рамках государственно-служебных правоотношений, охватываются понятием дисциплинарного проступка и не могут рассматриваться в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности государственных служащих. Что касается административных правонарушений, дисциплинарная ответственность за совершение которых наступает в соответствии с ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, их также не следует рассматривать в качестве самостоятельного фактического основания дисциплинарной ответственности государственных служащих.

3.2.3. Состав дисциплинарного проступка

В науке административного права деяние может быть квалифицировано как дисциплинарный проступок только в том случае, когда в нём содержатся все признаки состава дисциплинарного проступка, характеризующие его с точки зрения объекта посягательства, объективной стороны, субъекта и субъективной сторо-

[1] См. п. 3.1 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; ст. 30.3 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»; ст. 51.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ны[1]. Если отсутствует какой-либо из названных элементов, данное деяние правонарушением не является, а, следовательно, лицо не может быть привлечено к дисциплинарной ответственности.

Объектом противоправного посягательства дисциплинарного проступка в рамках правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе являются общественные отношения, складывающиеся при осуществлении конкретного вида государственной деятельности, которые в юридической литературе связываются с нарушением государственной дисциплины или отдельных ее видов[2]. Объект дисциплинарного проступка государственного служащего является основным критерием для его разграничения с другими правонарушениями.

В научной литературе выделяют три вида объектов дисциплинарного проступка: родовой, видовой и непосредственный объекты. В качестве *родового объекта* дисциплинарного проступка следует рассматривать служебную дисциплину (для военнослужащих – воинскую дисциплину), обеспечивающую интересы государственной службы. Понятие служебной дисциплины применительно к гражданской службе определено в п. 1 ст. 56 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где говорится об обязательном подчинении гражданских служащих правилам поведения – обязанностям, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых согласно п. 1 ст. 57 Закона является дисциплинарным проступком. Полагаем, что логически верным было бы закрепить положение об этом в ст. 56 Закона, увязав нарушение служебной дисциплины с дисциплинарным проступком.

В силу того, что служебная дисциплина включает в себя обязанности как государственного служащего, так и должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, ей присущ двусторонний характер. Действительно, в п. 2 ст. 56 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» отдельно выделяется обязанность представителя

---

[1] В теории права в составе любого проступка выделяют систему объективных и субъективных элементов. См.: *Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В., Шапсугов Д.Ю.* Теория государства и права: учебник. М., 2008. С. 579.

[2] *Манохин В.М*. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М., 1970. С. 78.

нанимателя по созданию условий, способствующих соблюдению гражданским служащим служебной дисциплины. Представляется, что наличествует необходимость конкретизации этой обязанности представителя нанимателя по аналогии с институтом материальной ответственности работников (ст. 239 ТК РФ), содержащей перечень обстоятельств, исключающих материальную ответственность работников. Применительно к государственным гражданским служащим в виде обстоятельства, исключающего дисциплинарную ответственность гражданского служащего, следует закрепить «невыполнение представителем нанимателя обязанности обеспечения надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения служащими должностных обязанностей, что не позволило служащему добросовестно исполнить свои служебные обязанности» (ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Рассмотрение служебной дисциплины возможно в трёх аспектах: в качестве принципа служебного права, как самостоятельного института служебного права, а также как элемента государственно-служебных правоотношений. В научной литературе неоднократно предлагалось расширить систему принципов государственной службы, законодательно закрепив принцип ответственности государственных служащих за ненадлежащее выполнение своих служебных обязанностей[1], однако в числе основных принципов правового регулирования государственно-служебных отношений принцип соблюдения служебной дисциплины не назван, поэтому содержание служебной дисциплины как принципа служебного права может быть раскрыто через обязанности государственного служащего[2].

Как элемент государственно-служебного правоотношения служебная дисциплина станет предметом исследования при анализе данной разновидности правоотношений. Как самостоятельный институт служебного права служебная дисцип-

---

[1] См., например: *Добробаба М.Б.* Административные правоотношения с участием государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Краснодар, 2010. С. 166; *Княгинина О.Н.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9; и др.

[2] См., например, ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

лина есть совокупность правил поведения, требование соблюдения которых предъявляется к лицам, замещающим государственные должности в аппарате государственных органов. Данный аспект выражает объективное свойство служебной дисциплины. Правовой институт служебной дисциплины содержит в себе нормы, посредством которых устанавливаются: 1) служебный распорядок государственного органа и должностной регламент; 2) критерии оценки поведения государственных служащих в служебной деятельности, включающие в себя правовые установления, связанные с привлечением к дисциплинарной ответственности за нарушения служебной дисциплины, а также с применением мер поощрения и награждения за безупречную и эффективную гражданскую службу, стимулирующие дисциплинированную служебную деятельность.

Особенностью объекта посягательства дисциплинарных проступков является их сложная природа, поскольку они могут не только посягать на служебную дисциплину конкретного государственного органа, но и представлять угрозу для нормального функционирования института государственной службы, частных интересов граждан и организаций[1].

Выделение *видовых объектов* дисциплинарных проступков способствует формированию видового состава проступков. Поскольку дисциплинарная ответственность в служебном праве не является формализованной, обособление видовой составляющей объекта дисциплинарного проступка представляется возможным не всегда. В то же время дисциплинарные коррупционные проступки отличаются видовым объектом состава, что обусловлено наличием дополнительного нормативного основания дисциплинарной ответственности, наступающей за их совершение – Федеральный закон «О противодействии коррупции» и Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», в которых приведены конкретные составы дисциплинарных коррупционных проступков.

---

[1] Подробнее, см.: *Сергеев А.В*. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: автореф. дис. …канд. юрид. наук. М., 2005.

В качестве непосредственного объекта дисциплинарного проступка Ю.С. Адушкин называет конкретные правомочия либо обязанности, связывая объект дисциплинарного проступка с их неисполнением или ненадлежащим исполнением[1]. Полагаем, в настоящее время *непосредственными объектами* дисциплинарных проступков являются конкретные служебные обязанности, в том числе обязанности, имеющие антикоррупционный характер, конкретные ограничения, запреты либо требования о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов. Так, на основе анализа перечня грубых дисциплинарных проступков, приведённого в ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих», можно выделить видовой и непосредственный объекты дисциплинарного проступка[2]. Примечательно, что если дисциплинарный проступок посягает на права и законные интересы граждан, такой проступок имеет двойной объект – конкретная служебная обязанность служащего и интерес гражданина, на который совершено посягательство. В подобных случаях ответственность государственного служащего наступает перед государством за нарушение возложенных на него служебных обязанностей.

Объективная сторона дисциплинарного проступка государственного служащего как обязательный признак его состава представляет собой внешнее проявление противоправного поведения в объективной действительности. Данный элемент состава дисциплинарного проступка выражается в противоправном деянии, посягающем на служебную дисциплину, как следствие неисполнения или ненадлежащего исполнения государственным служащим служебных обязанностей. Служебные обязанности могут закрепляться в нормативных актах различного уровня, как законодательных[3], так и подзаконных[1], а, кроме того, устанавли-

---

[1] *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В.М. Манохина. Саратов, 1986. С. 38.

[2] См.: *Фатеев К.В.* Об основаниях привлечения военнослужащего и гражданина, призванного на военные сборы, к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 5. С. 2–9.

[3] См., например, ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; ст. 17 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; и др.

ваться в служебном распорядке государственного органа, должностных регламентах и служебных контрактах. Противоправное деяние выражается в форме действия или бездействия[2], причинившего или способного причинить вред общественным отношениям. Объективная сторона представлена также причинной связью между проступком и наступившими последствиями.

К особенностям объективной стороны дисциплинарного коррупционного проступка можно отнести то, что при его совершении противоправное деяние выражается в несоблюдении ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и в неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции нормами антикоррупционного законодательства.

Важное значение приобретают такие характеристики объективной стороны дисциплинарного проступка, как место, время, способ, средства, характер совершённого деяния (повторное, грубое, систематическое), наступившие вредные последствия[3]. Данные факультативные признаки объективной стороны дисциплинарного проступка обязательно должны быть установлены при проведении служебной проверки (расследования), что является необходимым для правильной квалификации правонарушения.

В то же время следует констатировать отсутствие в служебном законодательстве четко изложенных формально определенных понятий «повторность» и «систематичность». Так, в п. 22 Дисциплинарного устава таможенной службы нарушение служебной дисциплины, совершаемое систематически, отождествляется с дисциплинарным проступком, совершенным повторно в течение года сотрудником, имеющим дисциплинарное взыскание. О подобном подходе свидетельствует

---

[1] См., например: Приказ Роскомрыболовства от 30 августа 1995 г. № 140 «Об утверждении устава службы на судах рыбопромыслового флота Российской Федерации» // Российские вести. 1995. 2 нояб., 9 нояб.; п. 8 Указа Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации».

[2] См.: *Истомина Ю.В.* Бездействие государственных служащих: административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2007.

[3] Например, понятия «грубое нарушение служебной дисциплины», «систематическое нарушение служебной дисциплины» даются в Дисциплинарном уставе таможенной службы.

и дисциплинарная практика[1], что, на наш взгляд, препятствует правильной квалификации дисциплинарного проступка и обусловливает необходимость единообразной регламентации данных понятий.

«Повторность» и «систематичность» как признаки объективной стороны дисциплинарного проступка определяются наличием у государственного служащего, совершившего дисциплинарный проступок, «неснятых» и «непогашенных» дисциплинарных взысканий, обусловливающих такое последствие общеправового характера, как дисциплинарная наказанность, что требует формулирования данных научных категорий.

В связи с этим следует дополнить ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следующими дефинициями: «3. Под *повторным* нарушением служебной дисциплины следует понимать совершение дисциплинарного проступка гражданским служащим, имеющим неснятое или непогашенное дисциплинарное взыскание. 4. Под *систематическим* нарушением служебной дисциплины следует понимать совершение дисциплинарного проступка гражданским служащим, имеющим неснятое или непогашенное дисциплинарное взыскание за дисциплинарный проступок, который был квалифицирован как повторный». Подобные положения следует закрепить и в нормативных актах, регулирующих государственную службу, относящуюся к иным ее видам.

В свою очередь, *непогашенным* является дисциплинарное взыскание в течение года с момента его применения (а объявленное публично в устной форме, в случаях, установленных служебным законодательством, – в течение одного месяца со дня его наложения), влекущее для лица, привлечённого к дисциплинарной ответственности, состояние дисциплинарной наказанности. *Неснятым* является действующее дисциплинарное взыскание, наложенное на государственного служащего, в отношении которого должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, не предприняты меры, связанные с приня-

[1] Правительство Ульяновской области [Электронный ресурс]. URL: http://ulgov.ru/правительство/ггс/ (дата обращения: 12.05.2015).

тием решения о досрочном снятии с государственного служащего состояния дисциплинарной наказанности.

Несмотря на то что данные понятия не являются тождественными, в служебном законодательстве они не всегда разграничиваются, в ряде случаев погашение дисциплинарного взыскания отождествляется с его снятием[1], что требует нормативного закрепления данных категорий.

Субъект дисциплинарного проступка – это центральный элемент его состава, в качестве которого в юридической литературе признаются только физические лица, не обладающие дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями в конкретных дисциплинарно-деликтных отношениях, которые состоят в устойчивых служебных отношениях, получивших юридическое оформление, и наделены служебными правами и обязанностями[2].

Признаки субъекта дисциплинарного проступка будут рассмотрены при анализе сторон правоотношений дисциплинарной ответственности. В качестве субъектов дисциплинарных проступков могут выступать как обычные государственные служащие, так и государственные служащие, имеющие статус должностных лиц. Однако, в отличие от административной ответственности, в служебном законодательстве какие-либо особенности дисциплинарной ответственности должностных лиц не установлены.

К специальным субъектам дисциплинарных проступков можно отнести представителя нанимателя, руководителя государственного служащего, наделённого контрольно-распорядительными полномочиями, что обусловлено тем, что в перечень обязанностей руководителя входят специфические обязанности, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых влечёт дисциплинарную ответственность. Так, в п. 2 ст. 56 Федерального закона «О государственной граждан-

---

[1] См., например, п. 14 ст. 51 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; п. 53 Дисциплинарного устава органов внутренних дел РФ; п. 4 ст. 51 Федерального закона «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 648.

ской службе Российской Федерации» предусматривается, что «представитель нанимателя в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами о гражданской службе, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом обязан создавать условия, необходимые для соблюдения гражданскими служащими служебной дисциплины».

Специальным является субъект отдельных видов дисциплинарных коррупционных проступков, так как не на всех государственных служащих распространяются соответствующие антикоррупционные требования или запреты, за нарушения которых применяются установленные служебным законодательством дисциплинарные взыскания. Так, в системе гражданской службы речь идет: о предоставлении гражданским служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, как своих, так и членов его семьи, причём данное требование распространяется лишь на лиц, замещающих должность гражданской службы, включенную в специальный перечень (ч. 2 ст. 20)[1]; о запрете 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. Названный запрет распространяется лишь в отношении отдельных категорий государственных служащих (ч. 1.1 ст. 17)[2]. В число антикоррупционных обязанно-

[1] Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557(ред. от 28.09.2017) «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542; 2017. № 40. Ст. 5820.

[2] Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О запрете отдельным категориям лиц 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» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 46; Постановление ЗС Краснодарского края от 22 апреля 2015 г. № 1633-П «Об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы Краснодарского края, предусмотренных подпунктом “и” пункта 1 части 1 статьи 2 Федерального закона “О запрете отдельным категориям лиц 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

стей представителя нанимателя входит обязанность принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (ч. 4 ст. 19).

Субъективной стороной дисциплинарного проступка в системе государственного управления выступает совокупность признаков, характеризующих психическое отношение правонарушителя к совершенному противоправному деянию, а также к его возможным вредным последствиям. В первую очередь таким признаком следует считать вину. Так, в ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляется необходимость установления вины гражданского служащего при привлечении его к ответственности за совершение дисциплинарных проступков. Подобное направление развития законодательства о публичной службе представляется вполне оправданным и соответствующим одному из основных принципов юридической ответственности – принципу субъективного вменения[1]. К сожалению, не во всех актах служебного законодательства содержится указание на виновный характер деяния, выразившегося в неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей[2], что можно объяснить недостаточной юридико-технической проработкой текстов статей соответствующих законов, требующей корректировки и указания вины как обязательного признака дисциплинарного проступка.

Необоснованным является отсутствие в ч. 2 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» степени вины в числе других обстоятельств, учитываемых при применении взыскания за дисциплинарные коррупционные проступки (ст. 59.1 и 59.2). Данная проблема впервые была озвучена С.Е. Чанновым[3]. Не учитывается степень вины и в других законодательных актах, регулирующих порядок применения взысканий за коррупцион-

---

инструментами”» // Официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края [Электронный ресурс]. URL: http:// www.kubzsk.ru (дата обращения: 06.05.2015).

[1] Субъективное вменение может быть определено как «причинная связь между действием (бездействием) и наступившим вредом». См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 256.

[2] Например, данный признак субъективной стороны не находит отражения в Федеральном законе «О Следственном комитете Российской Федерации».

[3] См.: *Чаннов С.Е.* Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 13–18.

ные правонарушения[1]. Ошибочной является попытка отдельных авторов объяснить позицию законодателя сознательным исключением вины из перечня обстоятельств, подлежащих учёту при применении взысканий за коррупционные правонарушения, что позволит при наличии определённых обстоятельств привлечь государственного служащего к ответственности за нарушение антикоррупционных требований, совершённых не им самим, а другим лицом[2]. Согласимся с мнением А.Л. Юсупова, что подобный подход вступает в противоречие с сущностью и принципами дисциплинарной ответственности, а также с определением дисциплинарного проступка, закреплённым в законодательстве о государственной службе, как «виновного деяния», поэтому степень вины как обстоятельство, учитываемое при применении взысканий к совершившим коррупционные правонарушения следует указать в ч. 2 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и в иных законодательных актах, регулирующих порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения[3]. Справедливость данного вывода подтверждается и судебной практикой рассмотрения споров по данной категории дел[4].

Наибольшую полноту регламентации вопрос вины получил в законодательных актах, определяющих статус военнослужащих, что объясняется большей степенью строгости дисциплинарной ответственности военнослужащих, а также возможностью привлекать их к дисциплинарной ответственности в случае совершения административных правонарушений, в связи с чем в законодательстве, регулирующем правовой статус военнослужащих, заимствованы многие положения

---

[1] См. п. 3 ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»; п. 3 ст. 41.10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; п. 3 ст. 51.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.

[2] См.: *Коробченко В.В., Иванкина Т.В.* Правовая природа ответственности гражданских служащих за совершение коррупционных правонарушений // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7 (68). С. 37.

[3] *Юсупов А.Л.* Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 11.

[4] См.: Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г. // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9.

КоАП РФ. В зависимости от формы вины дисциплинарные проступки могут быть подразделены на умышленные и неосторожные. В любом случае не должно признаваться дисциплинарным проступком невиновное неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, то есть совершенное по причинам, объективно не зависящим от воли государственного служащего[1], таким как непреодолимая сила, нетрудоспособность, крайняя необходимость или необходимая оборона и др.

Таким образом, для реализации дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений необходимо, чтобы данное совершённое правонарушение содержало все признаки состава дисциплинарного проступка: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона. В то же время при наличии всех перечисленных признаков в служебном законодательстве отсутствует прямая связь между дисциплинарным проступком и дисциплинарным взысканием[2], что не соответствует модели публичной дисциплинарной ответственности и требует изменения подхода законодателя в её правовом регулировании.

Помимо всех признаков состава дисциплинарного проступка, при привлечении к дисциплинарной ответственности следует учитывать и некоторые обстоятельства, лежащие за пределами дисциплинарного проступка: совершение проступка повторно; личность виновного, отношение его к служебным обязанностям, давность совершения проступка, обстоятельства, исключающие, смягчающие или отягчающие дисциплинарную ответственность. Перечисленные обстоятельства для правильной квалификации противоправного деяния требуют детальной регламентации в служебном законодательстве.

---

[1] См.: *Нозрачёв А.Ф.* Государственная служба: учеб. для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 508.

[2] См.: *Сунна Н.* О дисциплинарной ответственности военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2007. № 8. С. 24–25; *Фатеев К.В.* Об основаниях привлечения военнослужащего и гражданина, призванного на военные сборы, к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 5. С. 2–9.

3.3. Процессуальное основание дисциплинарной ответственности

В юридической науке отсутствует единое мнение по вопросу о выделении, наряду с нормативным и фактическим основаниями юридической ответственности, третьего основания – процессуального. Так, И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин[1] и А.Ф. Черданцев в качестве одного из оснований юридической ответственности называют акт применения права, «с помощью которого мера ответственности конкретизируется, индивидуализируется»[2].

Большинство представителей отраслевых наук едино в необходимости выделения нормативного, фактического и процессуального оснований ответственности. В качестве примера можно привести исследования вопросов конституционной[3] и административной ответственности[4]. И.А. Галаган в качестве обязательного основания административной ответственности называл акты о применении ответственности, относя его, как и теоретики права Р.В. Енгибарян и Ю.К. Краснов[5], наряду с составом правонарушения, к группам фактических оснований ответственности[6]. Выделяя только два основания дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих (правовое и фактическое), Е.В. Климкина в то же время верно связывает процесс реализации дисциплинарной ответственности гражданских служащих с изданием правоприменительных актов[7], что, по сути, и представляет собой процессуальное основание дисциплинарной ответственности государственных служащих. Можно констатировать, что при некоторых различиях в подходах большинство авторов выделяет все три основания юридической ответственности, не отличающихся содержательно, имеются отличия лишь

---

[1] См.: *Самощенко И.С., Фарукшин М.Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 71–72.

[2] *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права: учеб. для вузов. М., 1999. С. 316.

[3] *Виноградов В.А*. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М., 2005. С. 41–47.

[4] См., например: *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность. М., 1999. С. 25–38; *Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. Саратов, 2014. С. 12.*

[5] См.: *Енгибарян Р.Ф., Краснов Ю.К.* Теория государства и права: учеб. пособие. М., 1999. С. 236.

[6] См.: Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю.Н. Старилова. С. 248–250.

[7] См.: *Климкина Е.В.* Указ. соч. С. 111–120.

в используемой терминологии.

Развёрнутое определение процессуального основания дисциплинарной ответственности государственных служащих даёт С.Н. Махина, относя к нему установление и фиксацию факта совершения дисциплинарного проступка, возбуждение и рассмотрение дела о дисциплинарном проступке, а также применение (реализацию) дисциплинарной ответственности[1].

Представляется, что привлечение государственного служащего к дисциплинарной ответственности возможно только при наличии всех трёх оснований дисциплинарной ответственности. Как и другие виды юридической ответственности, дисциплинарная ответственность в своей динамике проходит ряд стадий, которые опосредуются познавательно-оценочной деятельностью компетентных органов и должностных лиц, протекающей в определенной законом процессуальной (юрисдикционной) форме[2]. При этом правоприменительные акты характеризуют динамику процессуальных отношений и связаны с переходом от одной стадии реализации юридической ответственности к другой.

Так, наличия правовой нормы, устанавливающей требования к соблюдению служебной дисциплины и санкций за её нарушение (нормативного основания), недостаточно для возникновения конкретных правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, а предполагает только наличие абстрактной правовой возможности наступления такой ответственности.

Для возникновения сложного правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе, помимо нормативного основания, необходимо также наличие ряда юридических фактов, являющихся результатом деятельности двух обязательных субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности: государственного служащего и должностного лица, наделённого полномочиями по привлечению его к дисциплинарной ответственности от имени публичного образования-нанимателя.

---

[1] См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 648 (§ 4 гл. 24 – автор С.Н. Махина).

[2] *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М., 2009. С. 177–178.

В то же время факт совершения дисциплинарного проступка (фактическое основание) ещё не означает, что дисциплинарная ответственность наступила или обязательно наступит. Без ответной отрицательной реакции на виновное противоправное поведение государственного служащего со стороны должностного лица, наделённого полномочиями по привлечению его к дисциплинарной ответственности, связанной с возбуждением дисциплинарного производства, принятием решения о проведении служебной проверки, и изданием по результатам проверки правоприменительного акта о наложении дисциплинарного взыскания дисциплинарная ответственность наступить не может, а возникшее в результате совершения дисциплинарного проступка условное материальное правоотношение дисциплинарной ответственности останавливается в своём развитии.

Как отмечают Р.Л. Хачатуров и Д.А. Липинский, юридические факты, оказывающие влияние на развитие процессуальных правоотношений, опосредованно оказывают влияние и на развитие материального правоотношения юридической ответственности, приводят его в движение[1]. Так, вынесенное представителем нанимателя решение о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности выступает одновременно: а) актом применения права; б) юридическим фактом, в результате которого условное материальное правоотношение дисциплинарной ответственности получает своё фактическое выражение в обязанности претерпевания наказанным дисциплинарного взыскания; в) реализацией прав и обязанностей субъектов данного вида охранительных правоотношений.

Полагаем, что правоотношение дисциплинарной ответственности возникает с момента совершения дисциплинарного проступка, независимо от того, выявлено ли это правонарушение руководителем (представителем нанимателя, командиром) и вынесен ли правоприменительный акт. Однако только на основе правоприменительных актов дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений конкретизируется и находит фактическую реализацию. В отличие от других видов юридической ответственности, имеющих развёрнутую процессуально-правовую регламентацию, значение которой заключает-

[1] См.: *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Указ. соч. С. 237.

ся в обеспечении материальных норм, дисциплинарная ответственность на государственной службе характеризуется наименьшей степенью процессуально-правового обеспечения, что требует детального законодательного оформления внесудебного дисциплинарного производства на государственной службе.

§ 4. Проблемы систематизации дисциплинарных проступков государственных служащих

Служебное законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность государственных служащих, в отличие от законодательства, об административной и уголовной ответственности, не содержит исчерпывающего перечня составов дисциплинарных проступков, что в научной литературе объясняется широтой и неоднородностью круга таких деяний[1]. Соответственно, нет и критериев, определяющих соответствие взыскания каждому проступку.

Вместе с тем идея систематизации законодательства, регулирующего привлечение к дисциплинарной ответственности, не является новой. Ещё в 30-е годы XX века проводились исследования, направленные на составление перечня конкретных составов нарушений трудовой дисциплины и санкций за их нарушение, которые впоследствии были признаны нецелесообразными. В последующие годы выдвигались предложения формализации оснований дисциплинарной ответственности[2], принятия Дисциплинарного кодекса, которым бы регулировался исследуемый правовой институт[3].

В научной литературе предлагаются различные критерии для классификации дисциплинарных проступков государственных служащих. Так, исходя из норм законодательства, *по признаку объекта посягательства* С.А. Шушпановым предлагается их следующая классификация: 1) должностной проступок как действие или

---

[1] Государственная дисциплина и ответственность / под ред. Л.И. Антоновой, Б.И. Кожонина. Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. С. 83.

[2] См.: Ответственность в государственном управлении / отв. ред. Б.М. Лазарев, А.Е. Лунёв. М., 1985. С. 228–229.

[3] См.: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. С. 82–84.

бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан; 2) превышение должностных полномочий; 3) несоблюдение ограничений, установленных для государственных служащих; 4) проступки, порочащие честь государственного служащего[1]. При этом отмечается, что, «составляя перечень проступков, законодатель должен выделять из их числа наиболее опасные и несущие более тяжёлые последствия»[2]. Однако автором не учитывается, что общественная опасность является главным критерием отграничения преступлений от проступков.

Представляет интерес предложение Е.Т. Бабелюк классифицировать дисциплинарные проступки государственных служащих в зависимости *от вида обязанности*, которая ими не исполняется, выделив в качестве отдельных групп проступки, связанные с неисполнением следующих обязанностей: 1) функциональных – которые предполагают совершение распорядительных действий; 2) внутриорганизационных, а также функциональных, не требующих совершения распорядительных действий; 3) морально-этических[3].

Аналогичное основание для классификации дисциплинарных проступков гражданских служащих предложила и О.Н. Княгинина, выделив четыре группы проступков[4]: 1) должностные – связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением должностных обязанностей, осуществление которых направлено на реализацию государственных функций; 2) внутриорганизационные – связанные с неисполнением обязанностей непосредственно перед работодателем (представителем нанимателя); 3) нарушающие требования к служебному поведению; 4) нарушающие установленные запреты и ограничения.

Обосновывая публичную природу дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих, С.Е. Чаннов условно выделяет следующие группы дисциплинарных проступков в зависимости от объекта посягательства: 1) внутренние – объектом посягательства которых является внутренний

---

[1] См.: *Шушпанов С.А.* Указ. соч. С. 13–14.

[2] См.: *Шушпанов С.А.* Там же.

[3] См.: *Бабелюк Е.Т.* Ответственность государственных служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2005.

[4] См.: *Княгинина О.Н.* Указ. соч. С. 19.

служебный распорядок органов государственной власти; 2) публичные – посягающие непосредственно на надлежащее функционирование публичной службы, не затрагивающие внутренние правила государственного органа или органа местного самоуправления и не связанные с должностными обязанностями служащего; 3) смешанные – посягающие одновременно и на правила внутреннего служебного распорядка, и на публичный интерес[1].

Соглашаясь с автором о недопустимости освобождения от дисциплинарной ответственности виновных служащих, совершивших «публичные» или «смешанные» проступки, как посягающих на публичный интерес, вместе с тем нельзя согласиться с тем, что «внутренние» дисциплинарные проступки наносят государству только косвенный или опосредованный ущерб, поэтому решение вопроса, связанного с привлечением виновного к дисциплинарной ответственности, необходимо отнести к предмету усмотрения представителя нанимателя[2]. На наш взгляд, любой дисциплинарный проступок наносит ущерб государству в большей или меньшей степени, следовательно, затрагивает публичный интерес, поэтому принцип неотвратимости должен стать одним из основных принципов дисциплинарной ответственности.

Представляется важной классификация дисциплинарных проступков в зависимости от степени тяжести, что позволит классифицировать должным образом и дисциплинарные взыскания, применяемые за их совершение. В научной литературе обращается внимание на положительный опыт Республики Казахстан[3], где нормативно установлена классификация дисциплинарных проступков по данному основанию[4].

Следует отметить, что ряд дисциплинарных проступков формально определён в служебном законодательстве. К примеру, в п. 3 ч. 1 ст. 37 Федерального за-

---

[1] См.: *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. М., 2009. С. 183–185.

[2] См.: *Чаннов С.Е.* Указ. соч. С. 183.

[3] См.: *Павленко К.А.* Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 21.

[4] См.: Правила наложения дисциплинарного взыскания на государственных служащих, утв. Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 152 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы» // Казахстанская правда. 2015. № 250 (28126).

кона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» говорится об однократном грубом нарушении гражданским служащим должностных обязанностей. Таким образом, особой категорией дисциплинарных проступков государственных служащих являются *грубые проступки* – проступки, которые предусмотрены п. 2, подп. «а»–«д» п. 3, п. 4, п. 5, п. 6 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В современных научных исследованиях констатируется, что только данная категория дисциплинарных проступков выделена в служебном законодательстве применительно ко всем видам государственной службы, при этом в правоохранительных органах перечни грубых проступков в различных органах могут отличаться[1].

К грубым следует отнести и дисциплинарные коррупционные проступки, за совершение которых в качестве дисциплинарного взыскания предусматривается безальтернативное дисциплинарное взыскание – увольнение в связи с утратой доверия (п. 1.1 ч. 1 ст. 37). Их перечень, применительно к гражданским служащим, формализован в ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Подобного рода нормы содержатся в нормативных актах, регулирующих привлечение к дисциплинарной ответственности на других видах государственной службы. Кроме того, и сам Федеральный закон «О противодействии коррупции» содержит схожие универсальные положения. Вместе с тем следует отметить, что, несмотря на безальтернативный характер санкции за совершение грубых коррупционных проступков, данная норма практически не работает, представитель нанимателя зачастую применяет наиболее мягкое из возможных взысканий, и суды встают на его сторону[2].

При анализе другой группы дисциплинарных проступков, формально не определённых в служебном законодательстве, представляет интерес мнения учёных, предложивших классифицировать дисциплинарные проступки в зависимости от степени тяжести совершенного деяния. Так, С.М. Зубарев предлагает классифи-

---

[1] См.: *Павленко К.А.* Указ. соч. С. 21.

[2] См.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Тыва от 24 октября 2013 г. Иск о восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда удовлетворен, так как установлен факт незаконного увольнения истицы ответчиком. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

цировать дисциплинарные проступки их на малозначительные, значительные и грубые[1]; С.А. Шушпанов и Ю.Б. Носова – на незначительные, значительные и серьёзные[2]. Видя рациональное зерно в предложенной классификации, вместе с тем нельзя однозначно согласиться с возможностью выделения отдельных дисциплинарных проступков, влекущих нарушение охраняемых законом прав и законных интересов физических и юридических лиц, и других – не имеющих таких последствий[3]. Учитывая, что, нарушая служебную дисциплину, государственный служащий посягает на регламентированную нормативными правовыми актами нормальную деятельность государственного органа, основное предназначение которого – удовлетворение потребностей граждан или организаций в сфере, в которой данный орган функционирует, любой дисциплинарный проступок в той или иной мере препятствует в удовлетворении гражданами или организациями своих потребностей. Ведь как справедливо отмечает Ю.Б. Носова, поскольку любым дисциплинарным проступком снижается уровень служебной дисциплины в государственном органе, это, в конечном счёте, наносит вред охраняемым законом правам и интересам[4].

Полагаем, для правоприменительной практики вряд ли можно найти единый критерий для классификации дисциплинарных проступков по степени тяжести, поэтому представляется целесообразным классифицировать неформализованные составы дисциплинарных проступков на незначительные и значительные, взяв за основу оценки степени тяжести совершенного дисциплинарного проступка совокупность следующих критериев:

1) содержание и характер совершенного проступка;
2) степень вины служащего (умысел или по неосторожность);

---

[1] *Зубарев С.М.* К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. 2015. № 16. С. 36-40.

[2] См.: *Шушпанов С.А.* Указ. соч. С. 13–14; *Носова Ю.Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 13.

[3] *Носова Ю.Б.* Совершенствование законодательства, определяющего основание дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Юридические записки. 2012. № 2 (25). С. 131.

[4] Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2016. С. 445 (§ 16 гл. 8 – автор Ю.Б. Носова).

3) данные о личности государственного служащего и отношение его к службе;

4) наличие или отсутствие негативных последствий для государственного органа, юридических и физических лиц;

5) причинение (или отсутствие) материального ущерба государству;

6) иные установленные законом обстоятельства, смягчающие (отягчающие) вину государственного служащего.

При таком подходе в качестве *незначительных* следует рассматривать дисциплинарные проступки, совершённые впервые или после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением служебных обязанностей, не причинившие материального ущерба государству и не влекущие негативных последствий для государственного органа, юридических и физических лиц, квалифицированные в качестве таковых должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, с учетом нормативно установленных критериев.

Если, по мнению должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, дисциплинарный проступок, не имеющий формализованного состава, совершенный впервые или после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания, не может быть отнесён к незначительным, он признаётся *значительным.*

В приведённую классификацию неформализованных составов дисциплинарных проступков укладывается и классификация дисциплинарных коррупционных проступков, связанных с несоблюдением ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнением обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции[1].

Необходимо указать, что законодатель отдельно называет малозначительные коррупционные правонарушения, устанавливая ответственность за их соверше-

[1] См., например, ст. 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; ст. 30.1 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации; ст. 50.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ние[1]. В то же время дефиниция «малозначительности» и критерии ее оценки не имеют легального определения в служебном законодательстве, что заставляет правоприменителя самостоятельно определять их для достижения задач правового регулирования отношений дисциплинарной ответственности.

Если обратиться к практике применения института малозначительности при привлечении к административной ответственности согласно требованиям ст. 2.9 КоАП РФ, предусматривающей возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения, следует указать на отсутствие четких критериев применения положений о малозначительности, как в нормах КоАП РФ, так и в разъяснениях по вопросам судебной практики высшей судебной инстанции.

Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19.12.2013) высшей судебной инстанцией было разъяснено, что «малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений»[2]. При этом Верховный Суд РФ признал, что «с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений, они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения»[3].

В то же время нормы Постановления Верховного Суда РФ не могут быть применены при определении критериев отнесения дисциплинарных коррупцион-

---

[1] См., например, ч. 3.1 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; ст. 30.3 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации; п. 3.1 ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и др.

[2] См.: п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2014. № 2.

[3] Там же.

ных проступков к малозначительным, поскольку ответственность за их совершение наступает вне зависимости от наступивших последствий. Следует учитывать и роль правонарушителя – государственного служащего, обладающего особым публично-правовым статусом. Кроме того, в служебном праве речь идёт не об освобождении от дисциплинарной ответственности при признании проступка малозначительным, а о применении наиболее мягкого дисциплинарного взыскания, установленного в законодательстве, регулирующем прохождение государственной службы в различных государственных органах: замечание – на государственной гражданской службе; выговор – на военной службе; замечание или выговор – в Следственном комитете и органах внутренних дел.

Не согласимся с целесообразностью высказанного в науке предложения о возможности признания малозначительными дисциплинарных коррупционных проступков, за которые законодательством в качестве безальтернативной санкции предусматривается увольнение в связи с утратой доверия[1]. Полагаем, что любое дисциплинарное коррупционное правонарушение из перечня формализованных составов (ст. 59.2), являясь грубым, посягающим на охраняемые законом отношения в области противодействия коррупции, соответственно, уже по своему характеру не может быть признано малозначительным, в силу чего в качестве безальтернативной санкции должно предусматривать увольнение в связи с утратой доверия (п. 1.1 ч. 1 ст. 37).

Что касается признания дисциплинарного коррупционного проступка малозначительным, речь идёт о неформализованных составах, которые нами было предложено разграничивать на незначительные и значительные. В силу этого при введении законодательной классификации дисциплинарных проступков на грубые, значительные и незначительные предлагаем отказаться от использования дефиниции «малозначительные коррупционные проступки».

Следует отметить, что Министерством труда и социальной защиты РФ была предпринята весьма неудачная попытка классифицировать коррупционные дис-

[1] *Чаннов С.Е.* Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10 (47). С. 2201.

циплинарные проступки. Речь идёт о принятии 13 ноября 2015 г. Методических рекомендаций по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции[1] (далее – Методические рекомендации) и Обзора от 21 марта 2016 года с аналогичным названием[2].

К сожалению, приведённая классификация дисциплинарных коррупционных проступков весьма противоречива и не отличается системностью. В ней произведено разделение всех ситуаций, связанных с нарушением государственными и муниципальными служащими законодательства о противодействии коррупции, на следующие группы: 1) нарушения, не образующие состава коррупционного проступка; 2) несущественные проступки; 3) малозначительные проступки; 4) значительные проступки. При этом Минтруда России не приводит критериев, по которым разграничиваются виды проступков, а в приложениях приводит лишь примерные перечни ситуаций, которые могут быть расценены как относящиеся к той или иной группе коррупционных проступков; кроме того, в приложении № 2, в отсутствие логики, упоминаются повторные незначительные проступки. Не приводятся Минтруда России и легальное определение дефиниции «малозначительности» и критерии ее оценки.

Безусловно, приведённые Методические рекомендации и Обзор носят для государственных органов и органов местного самоуправления лишь рекомендательный характер и обращены исключительно к подразделениям по профилактике коррупционных и иных правонарушений (соответствующим должностным ли-

---

[1] Письмо Минтруда России от 13 ноября 2015 г. № 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Методическими рекомендациями по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Письмо Минтруда России от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

цам), однако можно предположить, что на них будут ориентироваться и судебные органы при рассмотрении служебных споров, связанных с обжалованием государственными служащими наложенных на них дисциплинарных взысканий.

На наш взгляд, учитывая необходимость введения единообразной терминологии при формализации оснований дисциплинарной ответственности, будет целесообразно отказаться от такой категории, как «несущественные» проступки, поскольку термины «малозначительные» и «несущественные» по семантическому значению совпадают, введя применительно к дисциплинарным коррупционным проступкам такие их разновидности, как грубые, значительные и незначительные. Последние есть не что иное, как малозначительные коррупционные правонарушения, за совершение которых в действующем служебном законодательстве устанавливается ответственность.

Представляется, что законодательно установленная классификация дисциплинарных проступков на грубые, значительные и незначительные позволит установить связь между отнесением дисциплинарных проступков к той или иной категории и налагаемыми за их совершение дисциплинарными взысканиями, а также порядком их назначения.

Если же в целом анализировать дисциплинарные коррупционные проступки, то их можно классифицировать на дисциплинарные проступки, сопряжённые с утратой доверия и не связанные с ней. При этом в первую группу включены коррупционные правонарушения, исчерпывающий перечень которых прямо обозначен в законах о видах государственной службы, причем их перечень является исчерпывающим.

В последние годы вопросы взаимодействия права и научного прогресса особо актуальны в контексте обеспечения инновационного развития России[1]. В инновационном обществе инновационный характер государственного управления должен проявляться как в отношении к происходящим в социуме креативным из-

[1] Об инновационном подходе к классификации дисциплинарных проступков и учёту нарушений служебной дисциплины в дисциплинарной практике см.: *Добробаба М.Б., Добробаба В.В.* Инновационный подход к совершенствованию института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 12: в 2 т. Т. 1. М., 2012. С. 599– 603.

менениям, так и соответствующего обновления форм и содержания управленческой деятельности[1]. В нормативно-правовых актах федерального и регионального уровня содержатся положения, связанные с необходимостью оценки деятельности государственных гражданских служащих[2].

Целесообразность внедрения инновационных форм и методов совершенствования государственной кадровой политики в системе государственной гражданской службы обосновывается и в научной литературе[3]. Полагаем, что для обеспечения должной мотивации недопустимости нарушений служебной дисциплины очень важны разработка и внедрение инновационных форм и методов оценки уровня соблюдения служебной дисциплины государственными служащими, при котором в качестве обязательного показателя оценки деятельности государственных гражданских служащих должно стать наличие (отсутствие) дисциплинарных проступков и непогашенных (неснятых) дисциплинарных взысканий за их совершение.

В этой связи представляется возможным в дисциплинарной практике государственных органов ввести присвоение оценочных показателей отдельным нарушениям служебной дисциплины[4]. Так, к примеру, за незначительные дисциплинарные проступки может быть присвоен 1 балл; за значительные – значительные 3 балла; грубые – 5 баллов. В зависимости от частоты совершения дисциплинарных проступков их следует классифицировать, присвоив следующую категорию баллов: единичные – 0 баллов; повторные – 1 балл; систематические – 1 балл. Тогда при совершении гражданским служащим повторного незначительного про-

---

[1] Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л. Романова, Л.А. Василенко. М., 2006. С. 10.

[2] См.: Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 10 марта 2009 № 261 (ред. от 10.08.2012) «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277; 2012. № 33. Ст. 4633; Закон Краснодарского края от 5 апреля 2010 г. № 1946-КЗ (ред. от 19.12.2016) «О государственной поддержке инновационной деятельности в Краснодарском крае» // Кубанские новости. 2010. 8 апр.

[3] *Щукина Т.В*. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование. Воронеж, 2011. С. 516–620.

[4] См.: Приложение 8. Соотношение видов дисциплинарных проступков и дисциплинарных взысканий за их совершение. С. 462.

ступка ему присваиваются 3 балла (1 б. + 1 б. + 1 б. = 3 б.), следовательно, при повторном незначительном проступке он уже расценивается как значительный, что влечёт за собой применение более строгого дисциплинарного взыскания, при систематичности (совершении в третий раз незначительного проступка) он уже расценивается как грубый, что влечёт за собой необходимость расторжения служебного контракта с гражданским служащим по инициативе представителя нанимателя. При совершении гражданским служащим повторного значительного проступка он уже будет расцениваться как грубый (1 б. + 3 б. + 1 б. = 5 б.). При этом если гражданский служащий впервые совершил значительный проступок, все последующие проступки должны рассматриваться как грубые, даже если повторный проступок является незначительным (3 б. + 1 б. + 1 б. = 5 б.).

По истечении срока действия дисциплинарного взыскания состояние дисциплинарной наказанности погашается, запись аннулируется, оценка уровня доверия начинается снова. Если в течение установленного срока (например, 3 лет) гражданский служащий не совершил дисциплинарного проступка и не имеет дисциплинарного взыскания, это позволяет сделать вывод о высоком доверии к гражданскому служащему, при наличии 1 б. – доверии к гражданскому служащему, 3 б. – низком уровне доверия, 5 б. – утрате доверия, что должно служить основанием расторжения с ним служебного контракта. При этом зафиксированные в дисциплинарном формуляре[1] 3–5 баллов позволят руководителю уволить гражданского служащего на основании утраты доверия к нему. В связи с этим предлагается ч. 1.1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнить положением, предусмотрев возможность расторжения контракта с гражданским служащим по инициативе представителя нанимателя на основании утраты доверия в соответствии с показателями служебной дисциплины. Представляется, что в данном случае увольнение на основании утра-

[1] Формулярные (послужные) списки с середины XVIII в. до 1917 г. представляли собой форму систематического и регулярного учета чиновничества. См. об этом: *Шободоева А.В*. Исторический опыт решения проблемы кадрового обеспечения государственной гражданской службы (на примере XVIII века) // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: теория, практика и перспективы: материалы Международ. науч.-практ. конференции / отв. ред. Н.В. Кешикова. Иркутск, 2015. С. 200–205.

ты доверия будет вполне закономерно, так как будет связано с конкретными фактами, официально зафиксированными нарушениями служащими служебной дисциплины[1]. Аналогичные нормы до принятия единого комплексного нормативного акта, регулирующего государственно-служебные отношения, следует закрепить и в федеральных законах, регулирующих государственную службу, относящуюся к иным ее видам.

Оценочный показатель в баллах нарушений служебной дисциплины позволит судить о состоянии служебной дисциплины как в отдельных структурных подразделениях государственного органа, так и в государственном органе в целом. Полученные данные должны систематизироваться и ежемесячно направляться в орган по управлению государственной службой Российской Федерации, в соответствующий орган субъекта РФ, что позволит в рамках проводимой государственной политики, направленной на совершенствование системы государственного управления Российской Федерации, корректировать вопросы дисциплинарной политики в России.

В свою очередь, важность установления законодательной классификации дисциплинарных проступков на грубые, перечень которых нормативно определён, и не имеющие формальной определённости – незначительные и значительные; а также в зависимости от частоты их совершения – на единичные, повторные и систематические обусловлена необходимостью установления связи между отнесением дисциплинарного проступка к той или иной категории и налагаемыми за их совершение дисциплинарными взысканиями и порядком их назначения.

[1] О проблеме правопонимания утраты доверия в качестве основания для увольнения государственного служащего по подозрению в коррупции см.: *Добробаба М.Б.* Утрата доверия как основание для увольнения государственных гражданских служащих: проблема правопонимания // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские чтения): сб. тезисов докладов Всероссийской науч.-практ. конференции (г. Саратов, 1–2 июня 2012 г.) / [редкол.: О.Ю. Рыбаков (отв. ред.) и др.]. Саратов, 2012. С. 96–97.

§ 5. Дисциплинарные взыскания, применяемые к государственным служащим: проблемы систематизации и назначения

5.1. Понятие дисциплинарного взыскания

Дисциплинарное взыскание – основополагающая категория дисциплинарной ответственности, которая является наиболее эффективным правовым средством, направленным на борьбу с нарушениями служебной дисциплины[1]. В сути термина «взыскание» заложена необходимость применить «наказание, выговор за невыполнение или нарушение чего-либо»[2] либо «подвергнуть наказанию, привлечь в ответственности кого-нибудь»[3].

В юридической науке и практике использование понятия дисциплинарного взыскания осуществляется, исходя из самых разных значений: в качестве правового последствия совершения дисциплинарного проступка; в качестве формы реализации дисциплинарной ответственности; в качестве дисциплинарно-правового средства, воздействующего на лицо, совершившее дисциплинарный проступок; в качестве одного из средств правовой борьбы с нарушениями служебной дисциплины; в качестве кары для виновного.

Дисциплинарное взыскание следует рассматривать в качестве логического следствия того факта, что государственный служащий не исполнял (либо исполнял ненадлежащим образом) возложенных на него нормами служебного законодательства, должностного регламента и служебного контракта обязанностей, а также ограничений и запретов, правил служебного поведения, что порождает конфликтное отношение и необходимость его разрешения государством, от имени которого выступает должностное лицо, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями.

---

[1] См. об этом: *Добробаба М.Б.* Понятие и сущностные признаки дисциплинарного взыскания в служебно-деликтном праве // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 357–364.

[2] *Лопатин В.В., Лопатина Л.Е.* Толковый словарь современного русского языка. М., 2009. С. 68.

[3] Там же.

Представляется необходимым выявить и охарактеризовать сущностные признаки дисциплинарного взыскания.

1) Дисциплинарное взыскание теснейшим образом связано с категорией дисциплинарной ответственности, проявляясь на определённой стадии привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности. Выступая в качестве однопорядковых явлений как формы реагирования на содеянное, вместе с тем эти категории не совпадают по объёму, моменту возникновения, видам порождаемых последствий.

Дисциплинарная ответственность является особой составной частью дисциплинарного принуждения, связанного с применением субъектами дисциплинарной юрисдикции санкций за совершённые подчинёнными субъектами дисциплинарные проступки. Тем не менее, как мы уже отмечали, дисциплинарное принуждение значительно шире по своему содержанию.

На наш взгляд, дисциплинарное взыскание можно определить как *меру дисциплинарного принуждения*, состоящую в применении к лицу, совершившему дисциплинарный проступок, установленных нормами служебного законодательства ограничений субъектом дисциплинарной юрисдикции, с которым государственный служащий находится в государственно-служебном правоотношении.

Отличие дисциплинарных взысканий от иных мер, которые используются, к примеру, за совершение уголовных, административных, гражданско-правовых правонарушений, заключается в том, что их применение возможно только в отношении лиц, совершивших дисциплинарный проступок.

Разграничивая общую и специальную дисциплинарную ответственность работников, специалисты в области трудового права отмечают большую строгость мер дисциплинарного воздействия, которые применяются к государственным служащим[1].

---

[1] См.: *Карпенко О.И.* Дисциплинарная ответственность в трудовом праве: понятие и виды: дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. С. 93; *Самойлов В.Г.* Дисциплинарная ответственность в трудовом праве: общая и специальная: дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 84; *Гусов К.Н., Толкунова В.Н.* Трудовое право России: учебник. М., 2005. С. 328.

Налагая взыскание, должностное лицо, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями от имени публичного образования-нанимателя, принуждает правонарушителя от имени государства к законопослушному поведению. Для различных видов государственных служащих устанавливаются различные перечни дисциплинарных взысканий.

2) Применение дисциплинарных взысканий законодатель связывает с *нарушением служебной (воинской) дисциплины*, которая стала предметом рассмотрения при анализе объекта дисциплинарного проступка как элемента его состава.

Полагаем, что дисциплинарные взыскания, налагаемые на государственных служащих, являются одним из способов восстановления служебной (воинской) дисциплины в государственном органе, обеспечения прежнего правопорядка.

3) Дисциплинарное взыскание *налагается, как правило, в порядке прямой служебной подчинённости лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, или судом.* Для определённых категорий служащих (военнослужащих) правило о прямой служебной подчинённости не является определяющим. Наложить дисциплинарное взыскание может не только непосредственное начальство, но и вышестоящее[1].

Следует отметить, что суд, осуществляя правосудие в соответствии с Кодексом административного судопроизводства от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017)[2], не вмешивается в распорядительную деятельность государственных органов, а, признав в результате рассмотрения административного дела об ривании решения, действия (бездействия) органа или лица, наделенных госуственно-властными полномочиями, оспариваемое решение, действие (бездействие) незаконным (ч. 3 ст. 227), вправе удовлетворить иск, определив ответственность государственного служащего за решение, действие (бездействие), которое привело к нарушению прав и свобод административного истца. В то же время полнение соответствующего судебного решения и собственно применение дисплинарного взыскания – исключительная компетенция должностного лица, к

[1] См., например: Дисциплинарный устав Вооружённых Сил Российской Федерации.
[2] СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4772, 4823.

номочиям которого относится назначение государственного служащего на должность. В результате дисциплинарная юрисдикция, по мнению Н.Ю. Хаманевой[1], может включать две составляющие, связанные: а) с принятием решения о жении дисциплинарного взыскания; б) с применением наложенного взыскания. В то же время, в случае злостного неисполнения соответствующим должностным лицом данного решения суда применяется уголовная ответственность в соответствии со ст. 315 УК РФ.

Применительно к военнослужащим такая разновидность дисциплинарных взысканий, как дисциплинарный арест, налагается исключительно судьей гарнизонного военного суда в порядке, установленном Федеральным законом от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста»[2].

Дисциплинарно-юрисдикционные полномочия по наложению на виновного государственного служащего дисциплинарного взыскания передаются соответствующему должностному лицу публичным образованием-нанимателем (Российской Федерацией, субъектом РФ). При этом категория должностных лиц, наделённых дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, имеет достаточно обширную правовую регламентацию, нормами права всегда чётко определён порядок получения статуса руководителя[3]. Таким образом, государственный служащий, привлеченный к дисциплинарной ответственности, отвечает не просто перед уполномоченным должностным лицом, и даже не перед государственным органом, в котором он занимает должность государственной службы, а перед государством, то есть применённое дисциплинарное взыскание носит *публичный характер*.

---

[1] Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 297.

[2] СЗ РФ. 2006. № 49 (ч. 1). Ст. 5089; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4192.

[3] Например, ст. 18 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» определён порядок назначения на должность руководителя Федеральной таможенной службы и заместителей руководителя Федеральной таможенной службы РФ.

При наложении взыскания от имени государства осуществляется отрицательная официальная правовая и моральная оценка как совершенного общественно вредного проступка, так и лица, его совершившего. Досрочное снятие дисциплинарного взыскания с государственного служащего также осуществляется должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями от имени публичного образования-нанимателя.

4) Дисциплинарное взыскание носит *личный характер.* Принципиальной характеристикой дисциплинарной ответственности является то, что она применяется только при наличии вины конкретного лица. Соответственно, виновность является одним из признаков субъективной стороны дисциплинарного проступка, а ответственность за вину – одним из принципов дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарному взысканию неизменно присущ строго *индивидуальный характер*, то есть его применение осуществляется в отношении конкретного лица, совершившего дисциплинарный проступок, и не может распространяться на других лиц, которые не причастны к совершенному проступку. Соответственно, применяя дисциплинарное взыскание, необходимо учитывать тяжесть совершённого проступка, степень его вины, обстоятельства совершения дисциплинарного проступка, предшествующие результаты исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей[1].

5) Дисциплинарное взыскание представляет собой *разновидность санкций.* Санкция – термин многозначный, и, по мнению теоретиков права, одно из его значений – «нормативное определение мер государственного принуждения, применяемых в случае правонарушения и содержащих его итоговую правовую оценку»[2]. В свою очередь, санкции правовых норм, регулирующих отношения дисциплинарной ответственности на государственной службе, – это часть нормы служебного права государственно-принудительного характера, которая несёт неблагоприятные последствия для лиц, совершивших дисциплинарный проступок.

---

[1] См. ч. 3 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

[2] *Лейст О.Э.* Теоретические проблемы санкций и ответственности по советскому праву: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 1978. С. 4.

В общей теории права известны классификации санкций по ряду классических оснований, характеризующих тот или иной аспект правовой природы санкций. В качестве оснований классификации санкций рассматривают: их функциональное назначение; отраслевую принадлежность; степень определенности санкций; направленность неблагоприятных последствий[1]. Социальную роль санкций характеризует их функциональное назначение, что позволило О.Э. Лейсту выделить два основных вида санкций: 1) правовосстановительные, задача которых устранить причинённый вред и тем самым предупредить правонарушения; 2) штрафные (карательные), призванные обеспечить общую и частную превенцию правонарушений и исправление правонарушителей[2].

Оценивая функциональное назначение дисциплинарных санкций, отметим, что взыскания в виде замечания, выговора, предупреждения о неполном должностном соответствии, носят преимущественно карательный характер и имеют превентивную направленность: они оказывают психологическое воздействие на правонарушителя, призваны изменить его отношение к требованиям служебной дисциплины и предупредить тем самым иные нарушения служебной дисциплины и их последствия[3]. В некоторой степени это относится и к такому взысканию, как увольнение государственного служащего по соответствующим основаниям, что обеспечивает охрану интересов государства. Но основное воздействие дисциплинарного увольнения – правовосстановительное. Заключая служебный контракт с лицом, поступающим на государственную службу, руководитель государственного органа не просто рассчитывает на дисциплинированное осуществление должностных обязанностей, но и наделен правом применять необходимые меры, направленные на его обеспечение в отношении каждого государственного служаще-

---

[1] См.: *Лейст О.Э.* Указ. соч. С. 8; Теория государства и права / под ред. А.И. Королева, Л.С. Явича. Л., 1987. С. 363; *Зусь Л.Б.* Механизм уголовно-процессуального регулирования. Владивосток, 1976. С. 18; *Столмаков А.И.* Понятие и классификация санкций норм уголовно-процессуального права // Правоведение. 1977. № 3. С. 43; *Коврига З.Ф.* Уголовно-процессуальное принуждение. Воронеж, 1975. С. 44–45.

[2] См.: *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. С. 62–63.

[3] Так, отмечается, что «немалая часть карательных санкций состоит лишь во властном осуждении поведения правонарушителя». См.: *Самощенко И.С., Фарукшин М.Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 51.

го. Совершение дисциплинарного проступка посягает на надлежащее осуществление государственно-служебных отношений, а «дисциплинарное взыскание, – как отмечает В.И. Попов, – восстанавливая прежний правопорядок, выполняет восстановительную функцию»[1]. В таком случае, расторгая служебный контракт с нарушителем служебной дисциплины, представитель нанимателя восстанавливает свое право на заключение аналогичного по содержанию служебного контракта с иным лицом, гипотетически более дисциплинированным.

В зависимости от степени определённости в теории права санкции подразделяют на относительно определённые и абсолютно определённые. К относительно определённым относят санкции, применение которых к лицу во многом находится в зависимости от мнения правоприменителя. Абсолютно определенной санкцией точно, не допуская двоякого толкования, устанавливаются вид и мера ответственности[2]. На наш взгляд, при выявлении факта совершения государственным служащим дисциплинарного проступка, когда возможность и необходимость применения санкций из перечня, предусмотренного служебным законодательством, во многом определяются в зависимости от субъективного усмотрения лица, обладающего дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, дисциплинарные санкции носят относительно определённый характер. Исключения составляют взыскания за совершение грубых дисциплинарных проступков, санкция в виде увольнения за совершение которых имеет абсолютно определённый характер.

6) Дисциплинарное взыскание обязательно влечет последствие общеправового характера – *дисциплинарную наказанность*. В служебном законодательстве конкретно такое указание отсутствует. Однако, исходя из содержания ряда норм, можно сделать вывод о наличии этого признака. Так, согласно п. 8 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» состояние дисциплинарной наказанности продолжается в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания и аннулируется по его истечении ав-

---

[1] *Попов В.И.* Юридическая ответственность рабочих и служащих по советскому трудовому праву: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Свердловск, 1974. С. 22.

[2] *Попова З.В.* Виды процессуальных санкций // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 12.

томатически, то есть без вынесения специального решения или наложения санкции. Если служащий в течение этого срока не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Возможно и досрочное снятие состояния дисциплинарной наказанности[1]. В нормативных актах, регулирующих прохождение федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, предусматриваются и другие сроки длительности дисциплинарной наказанности. Так, дисциплинарное взыскание, объявленное публично в устной форме, действительно в течение одного месяца со дня его наложения[2].

Особенность состояния дисциплинарной наказанности военнослужащих заключается в том, что оно не может прекратиться автоматически в связи с истечением определённого срока, как для других видов государственных служащих, поскольку в соответствии с ДУ ВС РФ (пп. 35–36) дисциплинарное взыскание может быть снято только по решению (ходатайству) командира (начальника).

Состояние наказанности для государственного служащего подробно проанализировал Д.Н. Бахрах[3]. По мнению автора, оно заключается, прежде всего, в том, что по общему правилу вводится ограничение по применению мер поощрения на протяжении срока действия взыскания. В то же время действует положение о возможности применения в этот период только поощрения в виде досрочного снятия наложенного взыскания. Также наличие дисциплинарного взыскания служит препятствием положительному решению вопроса о представлении к очередному званию. Учитывая практику современного регулирования государственно-

---

[1] См. п. 9 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предусматривающий возможность снятия с гражданского служащего дисциплинарного взыскания до истечения одного года представителем нанимателя, если служащий заслужил это добросовестным отношением к службе и не допустил вновь нарушения служебной дисциплины. Это может быть сделано по собственной инициативе представителя нанимателя, по письменному заявлению служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя.

[2] См., например, п. 4 ст. 51 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; п. 4 ст. 51 Федерального закона «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учеб. для вузов. М., 2000. С. 594.

служебных отношений, данный перечень может быть дополнен и приостановлением присвоения гражданским служащим классного чина[1].

Полагаем, что *дисциплинарную наказанность* в служебном праве можно определить как особое правовое состояние государственного служащего, обусловленное фактом привлечения к дисциплинарной ответственности и наложения на него субъектом дисциплинарной юрисдикции, с которым государственный служащий находится в государственно-служебном правоотношении, дисциплинарного взыскания за совершенный дисциплинарный проступок, влекущее установленные служебным законодательством негативные правовые последствия.

Стоит учитывать, что одним из последствий дисциплинарной наказанности является то, что в тот период, когда дисциплинарное взыскание является действующим, законодатель запрещает применять к наказанным лицам различные меры поощрения[2]. В то же время в отдельных нормативных актах можно найти положения, допускающие поощрение государственных служащих в период действия дисциплинарного взыскания[3].

Так, например, в органах внутренних дел премии не выплачиваются только сотрудникам, к которым применены в письменной форме наиболее строгие дисциплинарные взыскания, с ограничением в применении данной меры поощрения

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 113 (ред. от 30.09.2013) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 440; 2013. № 40 (ч. 3). Ст. 5045.

[2] См., например, п. 27 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации; п. 25 постановления Правительства РФ от 22 сентября 2000 г. № 715 «Об утверждении Устава о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота» и др.

[3] См., например, приказ Минфина России от 9 июля 2007 г. № 61н (ред. от 19.09.2017) «Об утверждении Положений о порядке выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы государственным гражданским служащим, о порядке премирования, о порядке выплаты материальной помощи и единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска государственным гражданским служащим и работникам, замещающим должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, Министерства финансов Российской Федерации» // Российская газета. 2007. 15 авг.; приказ Росалкогольрегулирования от 2 июня 2014 г. № 163 (ред. от 26.02.2015) «Об утверждении положения о порядке оплаты труда и материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка» // Российская газета. 2014. 22 окт.; и др.

– в течение одного месяца со дня их привлечения к дисциплинарной ответственности[1].

На гражданской службе речь также идёт о сомнительных ведомственных установлениях, допускающих субъективный подход руководителя в решении вопроса о выплате премий гражданским служащим, имеющим дисциплинарное взыскание. Так, в качестве оснований, при наличии которых размер премии государственного служащего может быть понижен или он может быть лишён премии, в МЧС России называются случаи: нарушения трудовой дисциплины; ненадлежащего исполнения должностных обязанностей; некачественного и несвоевременного выполнения важных и сложных заданий[2]; в Минэнерго – случаи несоблюдения установленных сроков выполнения поручений руководства Минэнерго России и (или) руководителя структурного подразделения или положений должностного регламента, некачественное их выполнение без уважительных причин; низкая результативность работы; ненадлежащее качество работы с документами и поручениями руководителей; недостаточный профессиональный уровень служебной деятельности[3].

Полагаем, что в период действия дисциплинарного взыскания применение мер поощрения необходимо ограничить, в связи с чем следует дополнить ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» п. 8.1 – положением, аналогичным установленным в законах, регулирую-

---

[1] Приказ МВД России от 31 января 2013 г. № 65 (ред. от 25.07.2017) «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 17 мая.

[2] См., например, п. 11 приложения 2 приказа МЧС России от 26 октября 2006 г. № 616 (ред. от 06.04.2012) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих МЧС России», утв. Порядок выплаты премии за выполнение особо важных и сложных заданий федеральным государственным гражданским служащим МЧС России, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 51. 18 дек.; Российская газета. 2012. 1 июня.

[3] Приказ Минэнерго РФ от 2 октября 2008 г. № 102 (ред. от 18.04.2011) «Об утверждении Положения о порядке выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы, премирования, выплаты единовременного поощрения за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу, единовременной выплаты к ежегодному оплачиваемому отпуску, выплаты материальной помощи федеральным государственным гражданским служащим Министерства энергетики Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 24 окт.; 2011. 18 мая.

щих порядок прохождения государственной службы в органах внутренних дел и в федеральной противопожарной службе[1], предусмотрев, что «к государственному служащему, имеющему неснятое дисциплинарное взыскание, может быть применено поощрение только в виде досрочного снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания».

Одним из последствий применения дисциплинарного взыскания, влияющего на служебное положение наказанного, является *приостановление присвоения государственным служащим классного чина (специального звания).* Данное ограничение закреплено в федеральных законах и иных нормативных актах, регулирующих службу в отдельных правоохранительных органах[2], в отношении гражданских служащих – в п. 23 Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим[3], и в актах регионального законодательства[4]. Представляется, что данное ограничение применительно к гражданским служащим должно быть унифицировано в федеральном законодательстве, поэтому следует дополнить ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» п. 7.1, путем внесения положения о том, что «в период действия дисциплинарного взыскания присвоение классных чинов гражданским служащим приостанавливается», а ст. 11 п. 10.1: «очередной классный чин гражданской службы не присваивается гражданским служащим,

---

[1] См. ч. 2 ст. 47 Федерального закона «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; ч. 1.1 ст. 51 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] См., например, ст. 45 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; п. 34 Положения о Следственном комитете Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 14 января 2011 г. № 38 (ред. от 22.12.2016) // СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 572; 2016. № 52 (ч. 5). Ст. 5616; и др.

[3] СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 440; 2013. № 40 (ч. 3). Ст. 5045.

[4] См., например, п. 6 ст. 4 Закона Краснодарского края от 16 июля 2010 г. № 2001-КЗ (ред. от 10.04.2017) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Краснодарского края государственным гражданским служащим Краснодарского края» // Кубанские новости. 2010. 26 июля; п. 9 ст. 2.1 Закона Саратовской области от 2 февраля 2005 г. № 15-ЗСО (ред. от 26.10.2017) «О государственной гражданской службе Саратовской области» // Неделя области. 2005. 9 февр.; СЗ Саратовской области. 2017. 30 июня; 26 окт.; и др.

имеющим дисциплинарные взыскания, а также гражданским служащим, в отношении которых проводится служебная проверка или возбуждено уголовное дело».

Следует отметить, что в научной литературе встречаются утверждения о нецелесообразности автоматического снятия по общим правилам такого дисциплинарного взыскания как *предупреждение о неполном должностном соответствии.* Обосновывается это тем, что, если служащий действительно не полностью соответствует замещаемой должности, сам по себе уровень его знаний и навыков за период действия дисциплинарного взыскания не поднимется. Для этого служащему необходимо предпринимать определенные усилия, повышать свою квалификацию и т.п. И даже если в течение действия срока дисциплинарного взыскания он все это осуществлял – ему необходимо после окончания срока действия данного дисциплинарного взыскания пройти внеочередную аттестацию, в процессе проведения которой разрешались бы вопросы о возможности признания их соответствующими занимаемой должности, о переводе на другую должность, которой он соответствует, или увольнении[1]. Согласимся, что публичный характер государственно-служебной деятельности требует усиленного контроля за служащими, совершившими значительные дисциплинарные проступки, поэтому реализация данного предложения видится оправданной, отвечающей целям публичной дисциплинарной ответственности. Вместе с тем, учитывая серьёзность взыскания, которое, исходя из названия, применяется в отношении служащих, *не полностью соответствующих замещаемой должности*, проведение внеочередной аттестации ранее, чем через год с момента наложения данного взыскания, считаем нецелесообразным. В связи с этим следует дополнить ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» п. 9.2, установив, что «снятие дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии осуществляется только по результатам внеочередной аттестации, решение о проведении которой должно быть принято по истечении одного года со дня наложения данного дисциплинарного взыскания». Аналогич-

[1] См.*: Чаннов С.Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 38.

ные положения, регулирующие особенности снятия взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии, необходимо внести в законы и подзаконные акты, регулирующие иные виды государственной службы.

7) Наложение дисциплинарных взысканий влечёт за собой особые правовые последствия, позволяющие сделать вывод, что их *целью* является *общая и частная превенция* правонарушений в системе государственной службы, что уже явилось объектом исследования при анализе функций дисциплинарной ответственности.

Таким образом, *дисциплинарное взыскание* можно определить как меру дисциплинарно-правового принуждения, состоящую в применении к лицу, совершившему дисциплинарный проступок, установленных нормами служебного законодательства ограничений субъектом дисциплинарной юрисдикции, с которым государственный служащий находится в государственно-служебном правоотношении. Сущностные признаки дисциплинарного взыскания: 1) является разновидностью мер дисциплинарно-правового принуждения; 2) служит одним из способов восстановления служебной дисциплины; 3) налагается должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, а в исключительных случаях – и судом; 4) носит личный характер; 5) представляет собой разновидность санкций; 6) влечет дисциплинарную наказанность; 7) его целью является общая и частная превенция правонарушений в системе государственной службы.

5.2. Виды дисциплинарных взысканий

Разделение государственной службы Российской Федерации на виды влечет и особенности в правовом статусе государственных служащих различных видов государственной службы. Соответственно, перечень конкретных видов дисциплинарных взысканий, налагаемых на государственных служащих определённого вида государственной службы, являясь формой реализации дисциплинарной ответственности, отличается определённой спецификой и подлежит установлению в соответствующем федеральном законе о виде государственной службы.

Следует отметить, что нормы, регулирующие федеральную государственную службу, связанную с правоохранительной деятельностью, в том числе и виды дисциплинарных взысканий государственных служащих соответствующих правоохранительных органов, содержатся в относительно большом количестве нормативных актов. В связи с отказом законодателя от выделения государственной правоохранительной службы как целостного самостоятельного вида государственной службы[1] представляется необходимым определить круг органов, в которых может осуществляться служба, связанная с правоохранительной деятельностью, что, в свою очередь, позволит выявить особенности дисциплинарных взысканий, налагаемых на служащих данных органов.

Мнения учёных по данному вопросу не отличаются единообразием. Как отмечает Ю.Н. Старилов, вся деятельность органов исполнительной власти в широком смысле направлена на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина. В таком случае любую государственно-служебную деятельность можно в широком смысле этого слова назвать правоохранительной службой[2], что не позволяет однозначно выделить универсальные критерии видовой классификации государственной службы через функции государственных органов[3]. Помимо службы на должностях, специально предназначенных для осуществления правоохранительной деятельности, учёными выделяются и другие признаки, присущие государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью: направленность деятельности на осуществление правоохранительной функции; непрерывное осуществление служебной деятельности; специфика в режиме несения службы; сопровождение служебной деятельности повышенным риском; наделение сотрудников правом применения мер административного принуждения,

---

[1] См.: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона “О таможенном регулировании в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4388.

[2] *Старилов Ю.Н.* Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 20.

[3] См. об этом: *Патрашко Е.Л.* Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 8; *Харченко О.В.* Понятие и виды правоохранительной государственной службы // Российский следователь. 2008. № 14. С. 22.

включая возможность использования спецсредств и огнестрельного оружия; особый конфиденциальный режим деятельности[1].

Руководствуясь организационным критерием, к федеральной государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью, в настоящее время может быть отнесена служба на отдельных должностях в ОВД; органах ФСБ; органах ФСО, таможенных органах; в СВР России; федеральной службе исполнения наказаний; прокуратуре РФ; Следственном комитете РФ; служебная деятельность лиц, замещающих должности судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов[2] (несмотря на то что в настоящее время они отнесены к государственным гражданским служащим)[3]; в федеральной службе войск национальной гвардии[4].

Следует учитывать, что в одном федеральном государственном органе может быть предусмотрена государственная гражданская, военная и государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью[5]. Поэтому виды и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности конкретного служащего будут определяться в зависимости от того, к какому виду государственной службы относится замещаемая им должность, а применительно к службе, связанной с правоохранительной деятельностью, – в каком государственном органе осуществляют служебную деятельность.

Так, к гражданским служащим применяются в соответствии с ч. 1 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: «1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; ...5) увольнение с гражданской службы по основаниям, установлен-

---

[1] См. об этом: *Сергун П.П.* Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 12.

[2] *Сергун П.П., Магомедов Б.М.* Государственная служба судебных приставов: отдельные аспекты теории и практики: учебное пособие. Саратов, 2002. 112 с.

[3] См.: *Магомедов Ф.Б.* Принципы организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 39.

[4] См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4159.

[5] Например, органы Федеральной службы безопасности комплектуются военнослужащими и гражданским персоналом.

ным п. 2, подп. «а»–«г» п. 3, пп. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 настоящего Федерального закона»[1] (далее – увольнение в порядке дисциплинарного взыскания). Сопоставляя нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» с соответствующими положениями трудового законодательства, становится очевидным, что предусмотренные ими перечни дисциплинарных взысканий в значительной степени совпадают.

К общим дисциплинарным взысканиям, применяемым как к гражданским служащим и служащим федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, в рамках правоотношений дисциплинарной ответственности, относятся взыскания, имеющие моральный характер: замечание, выговор (на службе, связанной с правоохранительной деятельностью, – и строгий выговор), предупреждение о неполном должностном либо служебном соответствии и самое строгое взыскание, являющееся основанием прекращения службы в данном государственном органе, – увольнение.

При этом на федеральной государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью, применяется более широкая система дисциплинарных взысканий, в том числе организационного и статусного характера[2]. Так, к взысканиям организационного характера можно отнести такие специфические дисциплинарные взыскания, как: понижение в классном чине прокурорских работников[3], понижение в специальном звании сотрудников Следственного комитета РФ[4], перевод на нижестоящую должность сотрудников органов внутренних дел[5] и сотрудников федеральной противопожарной службы[6]. Дисциплинарными взысканиями статусного характера являются: лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации», лишение нагрудного знака

---

[1] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

[2] См.: Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 152.

[3] См.: п. 1 ст. 41.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

[4] См.: пп. 4 п.1 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации».

[5] См. п. 5 ст. 50 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[6] См. п. 5 ст. 49 Федерального закона «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

«Почетный работник прокуратуры Российской Федерации»[1]; лишение медалей Следственного комитета, лишение нагрудного знака «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации»[2].

Учитывая однотипность дисциплинарных взысканий, применяемых к служащим, осуществляющих деятельность в системе федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, в перспективе его следует унифицировать в едином комплексном законодательном акте, направленном на регулирование государственно-служебных отношений, что позволит упростить правовой институт дисциплинарной ответственности государственных служащих[3]. Исключение могут составлять случаи, когда отдельные дисциплинарные взыскания обусловливаются особенностями осуществления профессиональной деятельности служащими тех или иных государственных органов.

Следует отметить недостаточное разнообразие видов дисциплинарных взысканий, применяемых к гражданским служащим. Поскольку большинство из нормативно установленных общих для всех видов государственной службы дисциплинарных взысканий носит моральный характер и их применение не всегда позволяет добиться цели дисциплинарной ответственности, представляется целесообразным провести расширение перечня дисциплинарных взысканий посредством введения мер, направленных на лишение преимуществ, детерминированных пребыванием на государственной службе или приобретённых во время нахождения на государственной службе либо - на временное ограничение пользования такими преимуществами. Так, интересным видится предложение А.А. Гришковца ввести в качестве взысканий «вычет из времени службы», «лишение на определённый срок права пользования ведомственным медицинским учреждением»[4]. Возможно введение и других видов дисциплинарных взысканий, имеющих материальный

---

[1] См. ч. 1 ст. 41.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

[2] См. пп. 4–6 ч. 1 ст. 28 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации».

[3] О роли унификации в систематизации законодательства см.: *Сенякин И.Н.* Систематизация и унификация российского законодательства (вопросы теории и практики): автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 1993.

[4] См.: *Гришковец А.А.* Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 12. С. 52.

характер либо ограничивающих карьерный рост чиновника (сокращение или лишение ежемесячного денежного поощрения; снятие различных льгот и компенсаций; сокращение частично размеров или лишение доплат к пенсии, начисляемых исходя из стажа государственной службы и др.).

Обращаясь к историческому опыту развития законодательства о государственной службе Российской империи, можно констатировать, что большинство из закреплённых в законодательстве дисциплинарных взысканий не ограничивалось воздействием на сознание виновного, затрагивая одновременно интересы государственного служащего имущественного или служебного характера[1]. Подобный подход можно проследить и в зарубежном законодательстве о государственной службе демократических государств. К примеру, в законодательстве Германии установлено семь наказаний в виде: выговора; денежного штрафа; уменьшения оклада; перевода на другую должность в той же профессиональной сфере, но с уменьшением должностного оклада; увольнения со службы; сокращения пенсионного обеспечения; отказа в выплате пенсионного обеспечения[2].

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание (ч. 2 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). В то же время анализ практики применения института дисциплинарной ответственности на государственной службе свидетельствует, что в ряде случаев в качестве самостоятельной меры дисциплинарного воздействия, наряду с основным дисциплинарным взысканием, к гражданским служащим применяется *снижение ежемесячного денежного поощрения.*

Правоприменительная практика свидетельствует, что в отдельных случаях снижение ежемесячного денежного поощрения применялось без наложения дисциплинарного взыскания за «несоблюдение при исполнении должностных обязанностей требований нормативных правовых актов, нарушение сроков исполне-

---

[1] См.: Свод законов Российской империи. Книга первая, т. 3. СПб., 1876.

[2] См.: Государственная служба в зарубежных странах: сб. обзоров законодательства. М., 1996. С. 145.

ния поручений, ненадлежащее исполнение поручений»[1]. Представляется, что, учитывая характер совершённых дисциплинарных проступков, за совершение большинства из них представитель нанимателя должен был наложить дисциплинарное взыскание.

Что касается снижения ежемесячного денежного поощрения, то данная мера дисциплинарного воздействия, налагаемая наряду с основным дисциплинарным взысканием, должна рассматриваться как дополнительное взыскание. Необходимо дополнить п. 6 ст. 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», установив, что «в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, размер ежемесячного денежного поощрения, выплачиваемого государственным гражданским служащим, может быть уменьшен». Учитывая, что в ряде государственных органов, в которых осуществляется федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью, ежемесячное денежное поощрение выплачивается только сотрудникам, замещающим отдельные должности[2], а в других – решение о выплате ежемесячного денежного поощрения принимается руководителем[3], в законах, регулирующих государственную службу в данных органах, следует предусмотреть, что «в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, размер ежемесячного денежного поощрения, выплачиваемого сотрудникам, замещающим отдельные должности, может быть уменьшен», дифференцировав при этом в нормах, регулирующих виды дисциплинарных взысканий, применяемых к ветствующим служащим, пределы применения данной меры дисциплинарного воздействия в зависимости от категории дисциплинарного проступка.

Так, в зарубежной практике, устанавливая дисциплинарные взыскания, имеющие материальный характер, законодатель чётко определяет границы их

---

[1] Правительство Ульяновской области [Электронный ресурс]. URL: http://ulgov.ru/правительство/ггс/ (дата обращения: 21.10.2015).

[2] См., например, п. 11 ст. 35 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации», ч. 5 п. 1 ст. 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и др.

[3] См., например: Приказ ФТС России от 10 июня 2005 г. № 533 (ред. от 12.04.2013) «О выплате должностным лицам таможенных органов Российской Федерации ежемесячного денежного поощрения в зависимости от сложности, объема и важности выполняемых задач» // Российская газета. 2005. 26 июля; 2013. 28 мая.

применения. Например, дисциплинарное взыскание в виде сокращения должностного оклада применяется в ФРГ – в размере до 1/5 части оклада на срок до трёх лет[1]; в Японии – до 1/3 жалованья за период от 1 дня до 1 года[2]. Сокращение должностного оклада в качестве дисциплинарного взыскания применяется и в странах СНГ, например в Республике Азербайджан – в размере от 5 до 30% сроком до 1 года[3].

Учитывая предложенное нами присвоение оценочных показателей отдельным нарушениям служебной дисциплины, считаем необходимым соотнести сокращение (лишение) ежемесячного денежного поощрения с присвоенными баллами, закрепив при этом, что в случае присвоения 1 б. в качестве показателя нарушений служебной дисциплины к государственному служащему в качестве дополнительного дисциплинарного взыскания может быть применено сокращение ежемесячного денежного поощрения в размере от 10–30% на срок от 1 до 6 месяцев; в случае присвоения 3 б. – сокращение ежемесячного денежного поощрения от 30% вплоть до полного лишения ежемесячного денежного поощрения на срок от 6 месяцев до 1 года. Приведенное выше положение необходимо закрепить в п. 3 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Исходя из смысла самого термина, «ежемесячное денежное поощрение» должно выступать формой материального стимулирования добросовестного, полного и успешного выполнения служебных обязанностей[4], следовательно, имея регулярный характер, относится к такой стимулирующей выплате, установление

---

[1] The public service in Germany [Электронный ресурс]. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/Anlage/original_548865/The-public-service-in-Germany.pdf. Цит. по: Организационная структура и законодательная база государственной службы в Германии (дата обращения: 15.09.2013).

[2] Закон 1947 г. «О государственных публичных должностных лицах» № 120 // Сёponno (Малый сборник законов). Токио: Юхикаку, 1995. С. 153–167.

[3] См. ст. 25 Закона Азербайджанской Республики от *21 июля 2000 года № 926-II «*О государственной службе» (ред. от 05.03.2010) [Электронный ресурс]. URL: http://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=118:the-republic-of-azerbaijan-civil-service-law&Itemid=173&lang=ru (дата обращения: 11.04.2015).

[4] *Добробаба М.Б.* Административные правоотношения с участием государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации: монография. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2010. С. 121.

торой изначально никак не связано с результатами профессиональной служебной деятельности. Несмотря на терминологическое совпадение, ежемесячное денежное поощрение не относится к видам поощрений, применяемых к государственным служащим, а является составной частью денежного содержания государственных служащих и относится к дополнительным выплатам.

Одной из мер дисциплинарного воздействия, применяемой к государственным служащим, совершившим дисциплинарный проступок, является их *исключение из состава кадрового резерва*. Так, развёрнутый перечень оснований для принятия решения об исключении прокурорского работника из кадрового резерва для выдвижения на руководящие должности в органах прокуратуры РФ включает в себя: совершение проступка, порочащего честь прокурорского работника; неудовлетворительное выполнение служебных обязанностей; несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции[1].

На федеральной государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью, в органах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, помимо названных, такими основаниями являются: снижение уровня и результатов служебной деятельности; совершение проступка, дискредитирующего звание офицера, его честь и достоинство. При этом исключение из состава кадрового резерва за невыполнение антикоррупционных обязанностей, несоблюдение служебных ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов применяется по усмотрению Руководителя Администрации Президента РФ[2]. В ведомственных актах отдельных государственных органов федерального уровня в отношении государственных

[1] См. п. 5.3 приказа Генпрокуратуры России от 11 июля 2013 г. № 286 «Об утверждении Положения о кадровом резерве для выдвижения на руководящие должности в органах прокуратуры Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Положение о формировании федеральных кадровых резервов федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 13 декабря 2012 г. № 1653 (ред. от 01.07.2014) // СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7170; 2014. № 27. Ст. 3754.

жданских служащих закреплено положение, в соответствии с которым совершение дисциплинарного проступка выступает одним из оснований исключения служащего из кадрового резерва[1].

Еще большая дифференциация оснований исключений из состава кадрового резерва – в субъектах РФ. Так, например, в Ростовской области оно применяется в случае наложения на гражданского служащего такого дисциплинарного взыскания как предупреждение о неполном должностном соответствии[2], в Республике Крым, кроме того, исключение возможно и за совершение коррупционного правонарушения, за которое наложено взыскание в виде выговора и, опять же, предупреждения о неполном должностном соответствии[3]. Нельзя признать оправданной дифференциацию правового регулирования оснований применения данной меры дисциплинарного воздействия. Полагаем, что исключение из состава кадрового резерва следует рассматривать как дополнительное дисциплинарное ние, возможность применения которого необходимо предусмотреть законодательством.

Наряду со снижением (лишением) ежемесячного денежного поощрения и исключением из кадрового резерва к дополнительным дисциплинарным взысканиям на федеральной государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью, следует отнести также носящие моральный характер взыскания, связанные с лишением почётных заслуженных знаков; лишение нагрудных знаков; исключение из книги почета или с доски почета; отдельные взыскания, препятствующие должностному росту, например понижение в классном чине (сотрудни-

---

[1] См., например, подп. «д» п. 5.1 приказа Счетной палаты РФ от 15 мая 2017 г. № 35 «Об утверждении Положения о кадровом резерве Счетной палаты Российской Федерации»; п. 14 приказа ФАДН России от 26 сентября 2016 г. № 150 «Об организации работы по формированию кадрового резерва федеральных государственных гражданских служащих Федерального агентства по делам национальностей». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См. п. 5.1.5 постановления Правительства Ростовской области от 1 октября 2014 г. № 667 (в ред. от 02.10.2017) «Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной службе Ростовской области» // Собрание правовых актов Ростовской области. 2014. № 10.

[3] См. подп. «г» п. 24 Указа Главы Республики Крым от 11 сентября 2014 года № 273-У (в ред. от 05.09.2017) «Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Республики Крым» [Электронный ресурс]. URL: // http://rk.gov.ru (дата обращения: 27.02.2017).

ков прокуратуры), специальном звании (сотрудников Следственного комитета РФ).

Таким образом, представляется необходимым законодательное закрепление деления дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные, с установлением положения, при котором за один дисциплинарный проступок возможно наложение основного или одновременно основного и дополнительного взыскания. В законодательстве, регулирующем иные виды федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, по сути, эти положения реализуются, что и обусловливает необходимость их систематизации.

Одним из дисциплинарных взысканий, возможность применения которого установлена в органах внутренних дел, является *перевод на нижестоящую должность*[1]. Названное дисциплинарное взыскание установлено и на федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы[2]. В специальной научной литературе при рассмотрении данного вида дисциплинарного взыскания были высказаны критические замечания из-за несоответствия этого вида взыскания конституционному принципу свободы труда[3]. Следует отметить, что понижение в должности как средство поддержания служебной дисциплины ставляет собой, по сути, перевод на другую должность в системе государственной службы, что согласно международным нормам классифицируется как принудительный труд[4].

Анализ судебной практики по данному вопросу свидетельствует о непоследовательности высшей судебной инстанции, поскольку в одном случае Верховный Суд РФ утверждает, что «перевод на нижестоящую должность вообще не является дисциплинарным взысканием», а является условием, при котором (при со-

---

[1] См. п. 5 ч. 1 ст. 50 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] См. п. 5 ч. 1 ст. 49 Федерального закона «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] *Иванова С.А.* Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 23.

[4] См.: *Хижняк В.С.* Конституционно-правовой механизм взаимодействия внутригосударственного права Российской Федерации и международного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004.

гласии работника) не налагается дисциплинарное наказание в виде увольнения со службы»[1] (при том, что данная мера включена именно в перечень дисциплинарных взысканий, установленный в ч. 1 ст. 50 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а ранее – Положение о службе в органах внутренних дел).

В другом случае Верховный Суд РФ отметил, что данный вид дисциплинарного взыскания предусмотрен также законами, регламентирующими прохождение государственной службы работниками иных государственных органов, имеющими сходный правовой статус с теми, кто несет службу в органах внутренних дел, указав, что аналогичное дисциплинарное взыскание в виде снижения в воинской должности применяется на военной службе[2], однако в данном случае речь не может идти о принудительном труде, поскольку в соответствии со ст. 11 ТК РФ енная служба не подпадает под действие трудового законодательства и на нее, ответственно, не распространяются нормы международного права, устанавливающие запрет на принудительного труд.

Представляется, что перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел и на федеральной противопожарной службе как вид дисциплинарного взыскания не может быть признан не соответствующим нормам международного права при условии его применения с *согласия* сотрудника, к которому в противном случае будет применено дисциплинарное взыскание в виде увольнения со службы в органах внутренних дел (в органах федеральной противопожарной службы).

---

[1] Определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 19 января 2010 г. № КАС09-650 [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1694096/#1694096# ixzz3XD8VgV4o (дата обращения: 13.04.2015).

[2] Определение Верховного Суда РФ от 19 января 2010 г. № КАС09-650 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 30 октября 2009 г. № ГКПИ09-1324, которым оставлено без удовлетворения заявление о признании частично недействующим пункта 3 “Перечня изменений и дополнений, вносимых в Инструкцию о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденную Приказом МВД России от 14 декабря 1999 г. № 1038”», утв. приказом МВД РФ от 16 ноября 2001 г. № 1010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Перевод на нижестоящую должность может быть связан с применением таких взысканий, как понижение в классном чине сотрудников прокуратуры[1] или понижение в специальном звании сотрудников Следственного комитета РФ[2]. При этом действующие нормативные акты, регламентирующие прохождение службы в соответствующих органах, не закрепляют механизма их реализации, ввиду чего данные взыскания либо совсем не применяются, либо применяются в единичных случаях. Полагаем, что наложение взысканий в виде понижения в классном чине (специальном звании) правомерно лишь при условии, если они не связаны с нением должностных обязанностей и, соответственно, с понижением в должности сотрудников соответствующих государственных органов[3]. Согласимся с необходимостью исключить их из перечня дисциплинарных взысканий, а вместо этого предусмотреть понижение в должности, разработать механизм реализации этого взыскания[4].

Увольнение представляет собой особое дисциплинарное взыскание, применение которого, в отличие от остальных мер дисциплинарной ответственности, возможно только в случаях, прямо предусмотренных законодательством. Увольнение по соответствующим основаниям является наиболее строгим видом дисциплинарного взыскания, при котором служебный контракт со служащим расторгается, а государственно-служебные правоотношения прекращаются.

Перечень дисциплинарных проступков, совершение которых может повлечь за собой увольнение в порядке дисциплинарного взыскания, является закрытым, а

---

[1] См. ст. 41.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

[2] См. ст. 28 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации».

[3] О соотношении классных чинов и должностей в органах прокуратуры см.: Приказ Генпрокуратуры РФ от 10 декабря 2007 г. № 198 (ред. от 31.05.2017) «О классных чинах и форменном обмундировании прокурорских работников» // Законность. 2008. № 3; о соотношении специальных званий и должностей в Следственном комитете см.: Приказ СК России от 16 декабря 2015 г. № 116 «Об утверждении Порядка присвоения специальных званий сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации до полковника юстиции включительно и Перечня должностей, замещаемых сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, и соответствующих им специальных званий до полковника юстиции включительно» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 05.05.2016).

[4] См.: *Тимофеев В.* Нужен новый вид дисциплинарной ответственности // Законность. 2006. № 3.

возможность его расширения или изменения допускается только на уровне федерального закона о соответствующем виде государственной службы. Так, основания увольнения в порядке дисциплинарного взыскания на гражданской службе перечислены в ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Выбор определенного дисциплинарного взыскания осуществляется представителем нанимателя, причем он не связан необходимостью применять взыскания лишь в той последовательности, как они указаны в Законе. Поскольку служебное законодательство не содержит перечня дисциплинарных проступков и конкретных санкций, применяемых за их совершение, решение вопроса об избрании меры ответственности из закрепленных в п. 1 ст. 57 Закона решается по усмотрению должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционным полномочием, при этом «сфера усмотрения у руководителя государственного органа слишком пространна»[1]. С нашей точки зрения, формирование модели публичной дисциплинарной ответственности обусловливает необходимость закрепления в законодательстве четких оснований применения определенных санкций в случае совершения государственными служащими конкретных дисциплинарных проступков. Определённые шаги в этом направлении уже сделаны.

Так, законодатель, не устанавливая, к сожалению, критериев отнесения тех или иных проступков к *малозначительным коррупционным правонарушениям*, установил возможность применения конкретных взысканий за их совершение: замечание – на государственной гражданской службе; замечание и выговор – в таможенных органах, Следственном комитете, в органах внутренних дел; выговор – на военной службе[2].

Перечень дисциплинарных взысканий, применяемых в случае совершения коррупционных правонарушений, фактически не отличается от общего перечня дисциплинарных взысканий. Вместе с тем для обозначения дисциплинарных

---

[1] *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 166.

[2] Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // Российская газета. 2014. 24 дек.

санкций, применяемых в случае нарушения законодательства о противодействии коррупции, законодатель вместо термина «дисциплинарное взыскание» намеренно применяет термин «взыскание», без привязки его к дисциплинарной ответственности[1]. Подобный подход видится нам неверным, поскольку нарушает функциональную значимость юридических конструкций норм о дисциплинарной ответственности, при этом отсутствие идентичности терминов и понятий, используемых в Законе, в том числе выработанных теорией права[2], не позволяет осуществлять конструктивное толкование норм права и не способствуют выяснению смысла правовых норм, регулирующих исследуемый правовой институт[3]. Полагаем, что за нарушение законодательства о противодействии коррупции в рамках правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе не может применяться никакой другой вид ответственности, кроме дисциплинарной.

Специфичной мерой взыскания за совершение отдельных дисциплинарных коррупционных проступков является *увольнение в связи с утратой доверия*, однако, как справедливо отмечают В.В. Коробченко и Т.В. Иванкина, каких-либо достаточных оснований для того, чтобы считать данную меру особой, нет, поскольку с точки зрения правовых последствий оно идентично такой мере взыскания, как увольнение[4]. О масштабах применения данной санкции свидетельствует тот факт, что с 2012 по 2015 год в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения в дисциплинарном порядке уволены 1200 чиновников[5].

Как представляется, смысл применения к государственным служащим такой дисциплинарной санкции как «увольнение в связи с утратой доверия» в отличие от «простого» увольнения, заключается в том, что уволенный в связи с утратой доверия служащий не должен (во всяком случае в ближайшее после увольнения время) вновь приниматься на службу. Однако в связи с этим встает вопрос: а ка-

---

[1] См., например, ст. 59.1, 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

[2] См.: *Ломакина Л.А.* Указ. соч. С. 118.

[3] См.: *Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И.* Юридическая техника: учебник. М., 2014.

[4] См.: *Коробченко В.В., Иванкина Т.В.* Указ. соч. С. 38.

[5] См.: Коррупционеров внесут в чёрный список // Парламентская газета. 2017. 24–30 марта.

ким образом потенциальный представитель нанимателя должен узнавать о том, что гражданин был уже ранее уволен с государственной службы в связи с утратой доверия?

В связи этим Федеральным законом от 1 июля 2017 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия»[1], было предусмотрено, что сведения о применении к государственным и муниципальным служащим взыскания в виде увольнения в связи с ратой доверия за совершение коррупционного правонарушения должны включаться государственным или муниципальным органом, в котором этот служащий проходил службу, в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, подлежит размещению в государственной информационной системе в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Таким образом, информация о лицах, уволенных в связи с совершением определенных коррупционных правонарушений, становится публичной. При попытке уволенного гражданина вновь поступить на службу это может быть легко выяснено.

Однако, как справедливо отмечает С.Е. Чаннов, законодательство о большинстве видов государственной и муниципальной службе не предусматривает четкого и однозначного запрета на прием на службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия[2]. Так, например, согласно п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданин не жет быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может ходиться на гражданской службе в случае утраты представителем нанимателя верия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и за-

[1] См.: Федеральный закон от 1 июля 2017 года № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия» // Российская газета. 2017. 4 июля.

[2] *Чаннов С.Е.* Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2.

тов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Таким образом, в данном случае законодатель увязал утрату доверия с ношениям гражданского служащего с конкретным представителем нанимателя. В результате, как справедливо отмечает Р.С. Сорокин, «проблема заключается в том, что, в отличие от уголовного наказания, которое влечет судимость, и административного наказания дисциплинарное взыскание отражается на статусе лица лишь до тех пор, пока оно состоит в служебных (трудовых) отношениях. Как только лицо увольняется с государственной службы эти отношения прекращаются, утрата доверия перестает быть частью правового статуса лица»[1].

Соответственно, при желании руководители государственных органов могут и в настоящее время принимать на службу совершивших коррупционные правонарушения лиц. Таким образом, в настоящее время реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, носит чисто информационный характер. Однако и эта его функция по сути не так уж и значима – поскольку запись об основаниях увольнения вносится в трудовую книжку – в подавляющем большинстве случаев об увольнении кандидата на должность в связи с утратой доверия можно узнать из нее. Хотя, конечно, лицом, уволенным в связи с утратой доверия, могут быть предприняты меры по сокрытию информации об этом, например, путем «утраты» трудовой книжки (либо даже представления поддельной трудовой книжки). В таком случае, разумеется, использование информации, размещенной на портале государственной службы, будет для кадровых служб более удобным, чем выяснение оснований увольнения путем установления предыдущего места работы (службы) соискателя вакантной должности и направления туда запроса об основаниях увольнения[2].

---

[1] *Сорокин Р.С.* Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 107.

[2] *Чаннов С.Е.* Использование государственных информационных систем в управлении государственной и муниципальной службой // Современные концепции административного права

Соответственно, можно констатировать, что в настоящее время вопрос о гарантированном недопуске государственных служащих, совершивших коррупционные правонарушения и уволенных в связи с утратой доверия вновь на государственную службу (а также и на иные потенциально коррупциогенные должности), не решен.

В литературе предлагаются некоторых подходы к решению этой проблемы. Например, Р.С. Сорокин предлагает ввести в законодательство нормы, устанавливающие, что лицо, уволенное в связи с утратой доверия, не может в течение одного года занимать должности государственной (муниципальной) службы[1]. Однако, как справедливо отмечает С.Е. Чаннов, такой вариант не решит полностью блему недопуска на государственную и муниципальную службу лиц, соверших коррупционные правонарушения. Дело в том, что при его реализации такой возможности будут лишены лишь бывшие служащие, уволенные в связи с уттой доверия. Однако при этом не учитывается возможность совершившего коррупционное правонарушение служащего уволиться по собственному желанию до того, как он будет уволен в связи с утратой доверия. На практике такие случаи имели место[2].

Можно согласиться с тем, что в настоящее время в рамках института дисциплинарной ответственности объективно требуется правовой механизм недопуска туда лиц, уволенных за совершение определенных дисциплинарных проступков (не обязательно коррупционных, хотя и в том числе), своеобразная «дисциплинарная дисквалификация». И в этом плане, с нашей точки зрения, заслуживает поддержки предложение А.А. Гришковца о введении в законодательство в качестве самостоятельной санкции такого дополнительного дисциплинарного взыскания, «как “лишение права замещать должности государственной гражданской службы”. Если основное взыскание в виде увольнения будет налагать сам пред-

---

и процесса: материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Москва, РАНХиГС, 29 сентября 2017 г.) / отв. ред. О.В. Гречкина. Челябинск. 2017. С. 129.

[1] *Сорокин Р.С.* Указ соч. С. 109-110.

[2] См. об этом более подробно: *Чаннов С.Е.* Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2.

ставитель нанимателя, то дополнительное должен налагать суд, куда он может обратиться с соответствующим представлением»[1].

Данное предложение, как представляется, имеет то несомненное достоинство, что при его реализации не произойдет увязывания взыскания в виде лишения права замещать определенные должности (это могут быть должности не только гражданской службы, как предлагает А.А. Гришковец, но и должности иных видов государственной, а также муниципальной службы) с увольнением служащего. Таким образом, не потребуется отказывать государственным и муниципальным служащим, уличенным в совершении коррупционных правонарушений (а также, возможно, и иных грубых нарушений служебной дисциплины) в увольнении по собственному желанию, поскольку этот факт не помешает применить к служащему дополнительное взыскание.

Разумеется, поскольку предлагаемое взыскание выглядит достаточно серьезным и, ограничивающим конституционное право гражданина, перечень проступков, за которые оно может применяться, должен быть исчерпывающе приведен в законодательстве о государственной и муниципальной службе[2].

Дисциплинарная ответственность военнослужащих, в сравнении с дисциплинарной ответственностью других видов государственных служащих, характеризуется большей строгостью мер принуждения, применяемых к нарушителям. В соответствии со ст. 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих», в отношении военнослужащих, совершивших дисциплинарный проступок, могут применяться взыскания, преимущественный характер которых заключается в моральном осуждении либо направлен на некоторое ограничение их свободы: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в воинской должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании

---

[1] *Гришковец А.А.* Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1122–1138.

[2] *Чаннов С.Е.* Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2.

на одну ступень со снижением в воинской должности; досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта; отчисление из военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования; отчисление с военных сборов; дисциплинарный арест. Данный перечень дисциплинарных взысканий, применяемых к военнослужащим, продублирован в ст. 54 ДУ ВС РФ

Анализ нормативно установленной системы дисциплинарных взысканий, применяемых к военнослужащим, показывает, что в ней отсутствует прямое указание о направлении воздействия на имущественную сферу военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок. В связи с этим неоднократно вносились предложения о расширении перечня дисциплинарных взысканий взысканием, содержанием которого является уменьшение причитающегося военнослужащим денежного довольствия, что может стать действенным средством воздействия[1]. И в этом отношении примечательным является опыт зарубежных армий, где применяется денежное взыскание в виде уменьшения денежного довольствия, при этом применение указанных мер воздействия находится исключительно в компетенции соответствующих командиров (США)[2] либо военно-дисциплинарного суда (ФРГ)[3].

Вместе с тем, поскольку на военной службе большинство дисциплинарных взысканий косвенно воздействует на имущественную сферу военнослужащих, так как последние «вынуждены претерпевать неблагоприятные материальные последствия в виде недополучения части денежного довольствия и дополнительных выплат, на которые они были вправе рассчитывать при нормальном течении событий, то есть при отсутствии факта привлечения к дисциплинарной ответственности»[4], введение в системе военной службы дисциплинарных взысканий имущест-

---

[1] См.: Иванов предложил наказывать военных рублем [Электронный ресурс]. URL: https://lenta.ru/news/2006/08/04/ivanov/ (дата обращения: 01.09.2016).

[2] *Туганов Ю.Н.* Правовое регулирование обеспечения воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации. Чита, 2010. С. 74–76.

[3] *Туганов Ю.Н.* Указ. соч. С. 67.

[4] *Корякин В.М.* «Наказание рублем» как санкция за дисциплинарный проступок // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 3 [Электронный ресурс]. URL: http://www.center-bereg.ru/e306.html (дата обращения: 15.09.2014).

венного характера нецелесообразно. В противном случае это может привести к различного рода злоупотреблениям со стороны командиров, превышению должностных полномочий, коррупции[1].

Следует отметить, что для системы дисциплинарных взысканий, применяемых в отношении военнослужащих, характерно включение различных по своему характеру и тяжести мер дисциплинарного воздействия, применяемые в зависимости от условий службы (по призыву, по контракту); от составов и категорий военнослужащих, от пола (некоторые виды взысканий на женщин не налагаются), что дает возможность обеспечения индивидуального подхода при назначении наказания, в отношении конкретного военнослужащего. Тем самым заложена основа дифференциации дисциплинарных взысканий по степени их строгости[2]. Наложение дисциплинарного взыскания к конкретным категориям военнослужащих должно соответствовать дисциплинарной власти командира (начальника), принимающего решение о привлечении нарушителя к дисциплинарной ответственности (ст. 80 ДУ ВС РФ). Кроме того, виды дисциплинарных взысканий разграничиваются в зависимости от условий прохождения военной службы (по контракту; по призыву).

В научной литературе отмечается, что прямая связь между нарушением воинской дисциплины и дисциплинарным взысканием отсутствует, поскольку не каждый военнослужащий, совершивший деяние, содержащее признаки дисциплинарного проступка, будет привлечен к ответственности[3]. Так, например, согласно ст. 52 ДУ ВС РФ при совершении военнослужащим дисциплинарного проступка командир (начальник) может ограничиться напоминанием военнослужащему о его обязанностях и воинском долге, сделать замечание, порицание, осуществить критику поведения, сделать указания на упущения по службе в устной или письменной форме. Подобные меры дисциплинарными взысканиями не яв-

---

[1] См.: *Корякин В.М.* Там же.

[2] Комментарий законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих. Сер.: Право в Вооруженных Силах – консультант. Вып. 76 / В.М. Корякин, А.В. Кудашкин, К.В. Фатеев. М., 2007.

[3] *Сунна Н.* О дисциплинарной ответственности военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2007. № 8. С. 24–25.

ляются. Обозначенный подход к применению дисциплинарных взысканий обусловлен особенностями применения дисциплинарной ответственности в условиях военной службы, которые характеризуются широким использованием мер убеждения[1].

Наложение специфичной и наиболее суровой меры дисциплинарной ответственности военнослужащих – *дисциплинарного ареста* – осуществляется в исключительных случаях судьей гарнизонного военного суда в установленном законом порядке[2], если, исходя из обстоятельств проведенного разбирательства, с учетом характера совершенного правонарушения и личности военнослужащего, применение иных мер наказания будет признано недостаточным. Тогда материалы разбирательства должны быть переданы воинским должностным лицом для рассмотрения в гарнизонный военный суд. Суть данного взыскания – в содержании военнослужащего в условиях изоляции на гарнизонной либо войсковой (корабельной) гауптвахте, что ограничивает право на свободу и личную неприкосновенность (в ст. 22 Конституции РФ), а также права на свободу передвижения (ст. 27 Конституции РФ).

Количество случаев наложения данного вида дисциплинарного взыскания неуклонно растёт. Так, только за первую половину 2017 года в судебном заседании рассмотрено 1313 материалов о применении к военнослужащим дисциплинарного ареста, в результате чего было принято решение о наложении дисциплинарного ареста к 1224 военнослужащим. Для сравнения: в 2013 году военными судами было рассмотрено 1894 дела данной категории; в 2014 г. – 2161 дело; в 2015 г. – 2255 дел; в 2016 г. – 2182 дела; соответственно, принято решений о наложении на военнослужащих дисциплинарного ареста в 2013 г. – 1763; в 2014 г. – 2003, в 2015 г. – 2078, в 2016 г. – 1943[3].

---

[1] *Туганов Ю.Н.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе Вооруженных Сил Российской Федерации на контрактную систему комплектования: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2003.

[2] См.: Федеральный закон «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста».

[3] См.: Приложение 9. Рассмотрение материалов о применении к военнослужащим дисциплинарного ареста: Сводные статистические сведения о деятельности военных судов по форме

Как показывает анализ практики привлечения к дисциплинарной ответственности офицеров из рядов Вооружённых Сил РФ, наиболее часто применяемым дисциплинарным взысканием среди военнослужащих является самое мягкое взыскание – выговор, далее, по степени уменьшения частоты применения, – строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; досрочное увольнение с воинской службы в связи с невыполнением условий служебного контракта; снижение в воинской должности[1].

Таким образом, виды и порядок применения дисциплинарных взысканий к государственным служащим определяются в зависимости от того, к какому виду государственной службы они относятся, а применительно к федеральной государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью, – от того, в каком государственном органе служащие осуществляют служебную деятельность. Наиболее разработана и дифференцирована система дисциплинарных взысканий, применяемых к той или иной категории военнослужащих.

Действующий перечень дисциплинарных взысканий, применяемых при реализации института дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, нуждается в совершенствовании, в связи с чем представляется необходимым:

1) законодательно закрепить деление дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные, установив, что за один дисциплинарный проступок может быть наложено основное или основное и дополнительное дисциплинарное взыскание;

№ 9 «Отчет о работе по рассмотрению материалов о применении к военнослужащим дисциплинарного ареста» за период с 2010 года по 1 полугодие 2015 года, подготовленные Главным управлением организационно-правового обеспечения деятельности судов Судебного департамента при Верховном Суде РФ: письмо от 16.09.2015; за 2015–2017 гг. – Управлением по обеспечению деятельности арбитражных и специализированных судов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации: письмо от 27 июля 2017 г. № СД-6ог/2777-1354-17; письмо от 9 августа 2017 г. № СД-6ог/3003-1354-17. С. 463.

[1] См.: Приложение 4. Сведения о количестве офицеров, привлечённых к дисциплинарной ответственности, и о количестве наложенных дисциплинарных взысканий: письмо Министерства обороны Российской Федерации от 10 сентября 2015 г. № 173/24363 на № 1812/0617. С. 449.

2) расширить перечень дисциплинарных взысканий взысканиями, имеющими материальный характер и связанными с временным ограничением или лишением преимуществ, обусловленных пребыванием на государственной службе или приобретённых за годы государственной службы, либо ограничивающими карьерный рост чиновника с учётом стажа государственной службы;

3) детально регламентировать условия и механизм применения таких дополнительных дисциплинарных взысканий, как сокращение (лишение) ежемесячного денежного поощрения и исключение из состава кадрового резерва;

4) унифицировать дисциплинарные взыскания, применяемые к служащим федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, с установлением специфических видов дисциплинарных взысканий, обусловленных особенностями осуществления профессиональной деятельности служащими отдельных государственных органов;

6) законодательно регламентировать правовые последствия дисциплинарной наказанности, связанные с ограничением применения мер поощрения и приостановлением присвоения гражданским служащим классного чина, а также особенности досрочного снятия дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном соответствии, установив аналогичные положения, но применительно к предупреждению о неполном служебном соответствии в федеральных законах, регулирующих государственную службу, относящуюся к иным ее видам;

7) отказаться от дифференциации дисциплинарных взысканий, применяемых при обычной дисциплинарной ответственности и дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков, установив единый перечень дисциплинарных взысканий.

ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА ПРАВООТНОШЕНИЙ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

§ 1. Понятие и сущностные признаки правоотношений дисциплинарной ответственности как разновидности государственно-служебных правоотношений

Если подходить к трактовке понятия дисциплинарной ответственности на государственной службе через призму категории правоотношения, то правоотношения дисциплинарной ответственности, являясь разновидностью государственно-служебных правоотношений, представляют собой юридическое выражение дисциплинарной ответственности государственных служащих за совершение дисциплинарных проступков.

Правоотношение дисциплинарной ответственности на государственной службе является научной категорией, для исследования которой необходимо выяснить его юридическую природу, проанализировав сущность исследуемого явления, его внутреннее содержание, связи и свойства между составляющими его элементами[1].

Отправным моментом в попытке сформулировать понятие и выявить сущностные признаки правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе следует считать общее понятие правоотношения, выработанное юридической наукой. Проблема правоотношений, как известно, является весьма актуальной и дискуссионной проблемой общей теории права, современные понимание которой основано на работах таких авторов как С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, Н.П. Варламова, И.А. Галаган, Ю.И. Гревцов, О.С. Иоффе, С.Ф. Кечекьян, Н.И. Матузов, В.С. Основин, М.Д. Шаргородский и других авторов. Одновременно с вопросами общей теории правоотношений объектом широкого исследования стали особенности отраслевых правоотношений[2], в том числе административно-

---

[1] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. С. 694, 733, 771.

[2] См., например: *Ворожейкин Е.М.* Семейные правоотношения в СССР. М., 1972; *Карасёва М.В.* Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997; *Оридорога М.Т.* Брачное правоотноше-

правовых и административно-процессуальных[1], гражданских и гражданско-процессуальных[2], международных[3], их взаимосвязь с нормами права[4].

В работах по общей теории правоотношений[5] последние определяются в качестве общественных отношений, между сторонами которых существуют взаимные юридические права и обязанности, установленные и охраняемые государством[6]. В своих работах С.С. Алексеев субъективные права, юридические обязанности и соответствующие действия фактического порядка определял как содержание правоотношений[7], однако позже автор изменил свою позицию, сформулировав понятие правоотношения как совокупность субъективных прав и юридических обязанностей, в котором при наличии юридических фактов правовая энергия

ние. Киев, 1971: *Ломакин Д.В.* Акционерное правоотношение. М., 1997; *Савельева Т.А.* Залоговые правоотношения и их действие по законодательству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998; *Тосунян Г.А., Викулин А.Ю.* О понятии «Банковское правоотношение» // Банковское дело. 1998. № 5. С. 26–31.

[1] См., например: *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальные отношения. М., 1968; *Петров Г.И.* Советские административно-правовые отношения. Л., 1972; *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. М., 1976.

[2] См., например: *Елисейкин П.Ф.* Гражданские процессуальные правоотношения. Ярославль, 1975; *Тархов В.А.* Гражданское правоотношение. Уфа, 1993.

[3] См., например: *Шуршалов В.М.* Международные правоотношения. М., 1971; *Рубанов А.А.* Вопросы теории международных межправовых отношений // Советское государство и право. 1991. № 10.

[4] См., например: *Александров Н.Г.* Юридическая норма и правоотношение. М., 1947; *Карева М.П., Айзенберг А.М.* Правовые нормы и правоотношения. М., 1949; *Ямпольская Ц.А.* О правовой норме и правовом отношении // Советское государство и право. 1951. № 9; *Кечекьян С.Ф.* Норма права и правоотношения // Советское государство и право. 1955. № 2; *Шейдлин Б.В.* Норма права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права. М., 1960. С. 121–147.

[5] См., например: *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958; *Толстой Ю.К.* К теории правоотношений. Л., 1959; *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974; *Назаров Б.Л.* Социалистическое право в системе социальных связей. М., 1976; *Алексеев С.С.* Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права: сб. статей / под ред. С.Н. Братуся. М., 1960; *Алексеев С.С.* Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Юрид. лит., 1987; *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999; *Алексеев С.С.* Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008; *Вопленко Н.Н.* Правовые отношения: учеб. пособие. Волгоград, 2004; *Бутакова Н.А.* Правоотношения в структуре правовой действительности: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008; *Ткаченко Ю.Г.* Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980.

[6] См.: *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: учеб. пособие для вузов. М., 1995. С. 307; Теория государства и права / под ред. А.И. Королёва и Л.С. Явича. Л., 1987. С. 416.

[7] *Алексеев С.С.* Общая теория права. М., 1982. Т 2. С. 112–113.

юридических норм переключается на конкретных субъектов, являющихся носителями прав и обязанностей[1].

Положения, которые выработала общая теория правоотношений, были положены в основу дальнейших исследований в теориях различных типов публичных правоотношений. В теории права появились работы, в рамках которых изучаются правоотношения юридической ответственности[2]. Однако можно сделать вывод об отсутствии специальных исследований, связанных с теорией и практикой реазации правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, что соответствовало бы их значению в правовом регулировании государственно-служебных отношений.

В теории права правоотношения классифицируют в зависимости от тех или иных оснований, что помогает осуществить научное осмысление всего массива отношений, которые охватываются той или иной отраслью права. В юридической литературе выделяют основные классификации правоотношений в зависимости: а) от отраслевой принадлежности (административные, уголовные, гражданские, трудовые и т.п.); б) от юридического факта, влекущего возникновение правоотношения (регулятивные и охранительные); в) от характера реализуемых субъектами норм права (материальные и процессуальные); г) от соотношения прав и обязанностей участников (вертикальные и горизонтальные); д) от характера юридических фактов (возникающие на основе правомерных и неправомерных юридических фактов)[3]; е) по методам правового регулирования (управленческие и договорные)[4] и другие.

Затрагивая проблему определения *отраслевой принадлежности правоотношений дисциплинарной ответственности* на государственной службе, важно отметить, что они являются разновидностью государственно-служебных правоот-

---

[1] См.: *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 365.

[2] См.: *Кирсанова А.В.* Правоотношения юридической ответственности: монография / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. Самара, 2009; *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Общая теория юридической ответственности: монография. СПб., 2007.

[3] См.: *Четвериков В.С.* Административное право: учеб. пособие. М., 1998. С. 39–41.

[4] См.: *Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А.* Теория государства и права: учебник. М., 2005. С. 541.

ношений, правовая природа которых получила достаточно полное освещение в работе таких учёных, как Ю.Н. Старилов, А.Ф. Ноздрачёв, С.Е. Чаннов. Исследуя государственно-служебные отношения, характерные черты данного вида правоотношений выделяет Ю.Н. Старилов[1]; несколько расширяет перечень признаков государственно-служебных правоотношений А.Ф. Ноздрачев[2]. Следует учитывать, что анализируемые исследования осуществлялись на основе законодательства, действующего на период середины и конца 90-х годов, а также на основе действующих в тот момент концепций регулирования государственной службы. Таким образом, в настоящее время не все из перечисленных авторами признаков характеризуют государственно-служебные правоотношения.

Государственно-служебные правоотношения наряду с муниципально-служебными правоотношениями, различаясь по субъектному составу, охватываются содержанием понятия «служебные правоотношения». Учитывая изменения служебного законодательства и служебно-правовой доктрины, признаки служебных правоотношений выделил С.Е. Чаннов, акцентируя внимание на их административно-правовом характере.

По мнению автора, *служебное правоотношение,* с одной стороны, является волевым общественным отношением, возникающим между государственными (муниципальными) служащими и соответствующими публичными образованиями (Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями), которое урегулировано нормами права и охраняется принудительной силой государства, с другой стороны, его возникновение связано с организацией и функционированием государственной (муниципальной) службы, являющихся видами профессиональной деятельности, связано с осуществлением властных полномочий, отличается стабильностью, иерархической подчиненностью и юридическим неравенством сторон[3].

---

[1] См.: *Старилов Ю.Н.* Служебное право. М., 1996. С. 22–25.

[2] См.: *Ноздрачёв А.Ф.* Государственная служба: учеб. для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 25–30.

[3] *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. С. 27–29.

В целом соглашаясь с автором, отметим однако, что, учитывая практику нормативного регулирования, административно-правовое регулирование присуще только государственно-служебным отношениям, что же касается муниципально-служебных отношений, для них на современном этапе характерно комплексное межотраслевое правовое регулирование, поскольку такие отношения могут регулироваться как административно-правовыми нормами, так и подпадать под режим правового регулирования нормами трудового права. Например, источниками правового регулирования дисциплинарной ответственности муниципальных служащих – важнейшего института муниципальной службы, является как Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации»[1] (ст. 27 и 27.1), так и ТК РФ[2].

Каждая отрасль публичного права имеет свой предмет правового регулирования. Государственно-служебные отношения составляют предмет регулирования административного права, соответственно, представляют собой элемент системы публичных правоотношений. Вместе с тем анализ законодательства и специальной литературы позволяет сделать вывод о дискуссионности идеи публично-правового характера государственно-служебных правоотношений. Например, Л.И. Чикановой служебное отношение рассматривается «как сложное правовое явление, состоящее из различных по своей природе, но неразрывно связанных элементов, имеющих как публично-правовой, так и частноправовой характер»[3].

Существенным аргументом обоснования публичного характера государственно-служебных правоотношений может служить теоретический анализ элементов их структуры в сопоставлении с трудовыми правоотношениями. В научной литературе данная проблема стала предметом исследования таких учёных, как

---

[1] СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4741.

[2] Согласно ч. 3 ст. 27 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», «порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством».

[3] *Чиканова Л.А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 18.

Д.Н. Бахрах[1], А.А. Гришковец[2], В.А. Козбаненко[3], Д.М. Овсянко[4], С. Поляков[5], Ю.Н. Старилов[6], С.Е. Чаннов[7], Л.А. Чиканова[8].

На основании проведённого анализа можно сделать вывод о несовпадении в содержании рассмотренных элементов структуры трудового и государственно-служебного правоотношения, не позволяющий их отождествлять, что служит весомым аргументом в пользу обоснования публичного характера государственно-служебных правоотношений.

По мнению С.Е. Чаннова, искусственный и явно натянутый характер концепции разделения служебных отношений в системе государственной службы на государственно-служебные и служебно-трудовые позволяет утверждать, что это одни и те же отношения, которые можно обозначить единым термином – «служебные»[9]. В свою очередь Т.А. Дедкова справедливо констатирует, что «разделить, разъединить служебное (административно-правовое) и собственно трудовое поведение государственного служащего в процессе его труда оказывается практически невозможным»[10].

Не отрицая возможности использования методов частного права при регулировании внутриорганизационных государственно-служебных отношений, заметим, что государственно-служебные правоотношения по своей юридической природе являются публичными, и лишь в исключительных случаях могут быть связа-

---

[1] *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М., 2000.

[2] *Гришковец А.А.* Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. 2002. № 12. С. 11–24.

[3] *Козбаненко В.А.* Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003.

[4] *Овсянко Д.М.* Государственная служба: учеб. пособие. М., 2005.

[5] *Поляков С.* Регулирование служебных и трудовых правоотношений // Российская юстиция. 1998. № 12.

[6] *Старилов Ю.Н.* Служебное право. М., 1996.

[7] *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. М., 2009; *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. Саратов, 2008.

[8] *Чиканова Л.А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005.

[9] *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. С. 20–21.

[10] *Дедкова Т.А.* Особенности регулирования труда государственных служащих администрации субъекта Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Томск, 2000. С. 9.

ны с использованием отдельных принципов и приёмов частноправового метода правового регулирования.

Представляется, что *государственно-служебные правоотношения* могут быть определены как элемент системы публичных правоотношений, включающий в себя публичные административно-правовые правоотношения, складывающиеся в процессе организации государственной службы, и сложносоставные внутриорганизационные публичные правоотношения, состоящие из взаимообусловленных правоотношений элементарного вида, характеризующиеся как публично-правовым, так и частноправовым характером. Такая трактовка характера и видов служебных правоотношений подтверждает аргументированное мнение С.В. Дорохина[1] о том, что чёткой границы между публичным и частным правом нет. Это обусловливает возможность проникновения формальных элементов публичного и частного права в различные правовые отрасли, в том числе частных элементов в служебное право как подотрасль административного права – публичную отрасль российского права[2].

В результате можно констатировать, что правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе являются *разновидностью сложносоставных внутриорганизационных государственно-служебных правоотношений* – вида публичных правоотношений. При этом они обладают существенной особенностью, заключающейся в том, что их возникновение связано с совершением государственными служащими дисциплинарных проступков.

В теории юридической ответственности дисциплинарная ответственность рассматривается, как правило, в рамках учения об *охранительных правоотношениях*. Основоположником идеи о том, что в результате нарушения правовой нормы возникает особое охранительное правоотношение, имеющее в качестве цели применение определённой санкции к нарушителю, является Н.Г. Александров[3].

---

[1] *Дорохин С.В.* Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М., 2008. С. 45.

[2] *Добробаба М.Б.* Служебные правоотношения как элемент системы публичных правоотношений // Современное право. 2009. № 10. С. 58–63.

[3] См.: *Александров Н.Г.* Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 91–95.

Близка к данной концепции позиция учёных, которые полагают, что юридическая ответственность связана с применением к виновному лицу мер государственного принуждения в результате совершённого правонарушения. При этом реализация данного процесса осуществляется через особое охранительное правоотношение[1]. С.С. Алексеев обосновывал связь охранительных правоотношений с охранительной функцией права, при которой их возникновение осуществляется на основе охранительных юридических норм вследствие юридического факта – правонарушения. В рамках охранительных правоотношений находит осуществление юридическая ответственность и применяются меры, позволяющие обеспечить защиту субъективных прав[2].

Следует иметь в виду, что круг охранительных правоотношений на государственной службе не исчерпывается только лишь правоотношениям дисциплинарной ответственности. Как верно отметил В.Н. Протасов, «ограничивать юридические факты, порождающие охранительные правоотношения, только правонарушениями неточно»[3]. Как мы уже отмечали, нормы служебного права регулируют все возможные меры дисциплинарного принуждения, используемые государством в целях и предупреждения, и пресечения дисциплинарных проступков, и ния виновных лиц за их совершение, кроме того, порядок возмещения венного ущерба, причинённого дисциплинарными проступками военнослужащих.

Так, применение мер дисциплинарного пресечения осуществляется как в целях прекращения совершения противоправных деяний или в связи с ними, так и в предупредительных, превентивных целях. Например, отстранение совершившего дисциплинарный проступок гражданского служащего от замещаемой должности может быть связано с принятием представителем нанимателя решения о проведении служебной проверки[4]. Данная мера дисциплинарного принуждения позволяет: 1) обеспечить условия, при которых служащий не сможет помешать расследованию дисциплинарного проступка; 2) направить усилия на пресечение неис-

---

[1] См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 381–382.

[2] *Алексеев С.С.* Там же. С. 268–269.

[3] *Протасов В.Н.* Основы общеправовой и процессуальной теории. М., 1991. С. 67.

[4] См. п. 7 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

нения или ненадлежащего исполнения им должностных обязанностей; 3) создать условия для того, чтобы обеспечить нормальную работу комиссии по проведению служебной проверки, при которых невозможно ликвидировать те или иные документы.

Представляет интерес мнение С.Е. Чаннова, заключающееся в том, что меры дисциплинарного принуждения могут применяться не только при наличии вины государственного (муниципального) служащего, но и при отсутствии таковой, если на то имеется публичная необходимость[1]. Приведённые аргументы не позволяют включать нормы служебного права, регулирующие применение отдельных мер дисциплинарного принуждения, не являющихся мерами дисциплинарной ответственности государственных служащих, в комплекс правовых норм, регулирующих отношения дисциплинарной ответственности на государственной службе.

Решая вопрос о возможности отнесения к правоотношениям дисциплинарной ответственности на государственной службе не только *материальных, но и процессуальных правоотношений*, отметим, что в научной литературе превалирует подход, при котором «юридическая ответственность рассматривается как комплекс материальных и процессуальных правоотношений»[2]. В то же время отдельные авторы обосновывают, что «правоотношения ответственности – это разновидность материальных правоотношений»[3], с чем, однако, нельзя согласиться. Действительно, обязанности государственных служащих, в том числе обязанность подвергнуться неблагоприятным последствиям, вытекающим из юридического факта дисциплинарного проступка, предусмотрены материальными нормами служебного права. Вместе с тем материальные нормы служебного права о дисциплинарной ответственности вызывают к жизни существование особых процессу-

---

[1] См.: *Чаннов С.Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 15.

[2] См.: *Заднепровская М.В*. Осуществление юридической ответственности и юридическая законность: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1984. С. 12.

[3] *Хачатуров, Р.Л., Липинский, Д.А.* Общая теория юридической ответственности: монография / Р.Л. Хачатуров, Д.А. Липинский. СПб., 2007. С. 497–501.

альных норм, регулирующих дисциплинарное производство на государственной службе, направленных на реализацию норм материальных.

В свое время В.Д. Сорокин справедливо подчёркивал «вторичный характер» процессуальных норм, призванных служить задаче реализации материальных норм[1]. Однако, по мнению И.А. Галагана, такая «вторичность» имеет значение только для законодателя, в правоприменительной практике и те, и другие нормы неразрывно тесно взаимодействуют. Поэтому любые материально-правовые отношения, реализуемые на основе процессуальных норм в рамках процессуальных отношений, по существу приобретают форму комплексного материально-процессуального отношения[2].

Так, Ю.С. Адушкин рассматривает дисциплинарную ответственность как развертывающееся во времени охранительное правоотношение, выделяя стадии его развития[3]:

1) возникновение элементарного материального правоотношения, содержанием которого является условная обязанность нарушителя понести негативные последствия, которой корреспондирует правомочие субъектов дисциплинарной юрисдикции реализовать такую обязанность путём применения взысканий или иным способом. Стоит отметить, что условность правоотношения заключается в том, что на этом этапе оно может остановиться в своём развитии – в связи с отсутствием у субъекта дисциплинарной юрисдикции информации о проступке; непринятием им мер по реагированию на факты, связанные с нарушением служебной дисциплины; в случае истечения срока давности;

2) правоотношение дисциплинарной ответственности перерастает из условного в фактическое. На данной стадии материальное правоотношение переплетается с комплексом процессуальных правоотношений, сторонами которого высту-

---

[1] *Сорокин В.Д.* Вопросы теории советского административно-процессуального права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Л., 1968. С. 13.

[2] Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 388.

[3] См.: *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР: монография / под ред. В.М. Манохина. С. 26–27.

пают: лицо, привлекаемое к ответственности, субъект дисциплинарной юрисдикции и другие лица;

3) принятие правоприменительного акта по дисциплинарному проступку, как правило, ведёт к прекращению процессуальных правоотношений, а условное материальное правоотношение получает фактическое выражение в обязанности претерпевания виновным дисциплинарного взыскания. С претерпеванием виновным государственным служащим лишений принадлежащих ему личных благ исчерпывается содержание отношений дисциплинарной ответственности, в результате чего они утрачивают качество охранительных, перерастая в позитивные отношения служебной дисциплины.

Можно заключить, что институт дисциплинарной ответственности на государственной службе как правовое явление представляет собой результат взаимодействия материальных и процессуальных норм, материальных и процессуальных правоотношений дисциплинарной ответственности. Процессуальные правоотношения по отношению к материальным правоотношениям дисциплинарной ответственности носят вторичный, производный характер, поскольку способствуют развитию последних, «именно от них зависят возникновение, изменение, прекращение материальных правоотношений дисциплинарной ответственности»[1], в их рамках реализуются права и обязанности всех субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности при достижении целей данного вида юридической ответственности. Поскольку материальные и процессуальные правоотношения дисциплинарной ответственности взаимосвязаны и взаимообусловлены, это является одной из причин совместного анализа материально-правовых и процессуальных аспектов дисциплинарной ответственности на государственной службе.

Особенности правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе определяются тем, что, во-первых, дисциплинарная ответственность государственных служащих *персонифицирована.*

---

[1] См.: *Базылев Б.Т.* Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск, 1985. С. 104.

Во-вторых, указанные правоотношения – это всегда *связь двух или более участников* правоотношений.

В-третьих, участники данных правоотношений обладают соответствующими *правами и обязанностями*, при этом обязанность совершившего дисциплинарный проступок государственного служащего претерпеть ограничения может корреспондировать правам и обязанностям нескольких различных субъектов: представителя нанимателя, комиссии по рассмотрению служебных споров, суда.

В-четвёртых, обеспечение правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе осуществляется с помощью *государственно-правовых механизмов*, а именно возможностью применения мер дисциплинарного принуждения[1].

В-пятых, на основании выработанной в теории права классификации правоотношений можно сделать вывод, что правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе являются:

– *охранительными* (поскольку непосредственно связаны с юридической ответственностью);

– *административно-правовыми* или *гражданско-процессуальными* (последние – при обжаловании дисциплинарного взыскания в судебном порядке);

– *простыми* (так как в материальном охранительном правоотношении дисциплинарной ответственности праву должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, корреспондирует обязанность государственных служащих нести ответственность за совершение дисциплинарного проступка). Производные от них процессуальные правоотношения дисциплинарной ответственности являются *сложными*, поскольку у каждого участника дисциплинарного производства имеются юридические права и обязанности;

– *вертикальными* – отношения, в которых имеет место подчинение одного из участников другому (например, представитель нанимателя – гражданский служащий; командир – военнослужащий). В то же время процессуальные правоотноше-

[1] Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 639.

ния дисциплинарной ответственности могут быть *горизонтальными*, если их участники не подчинены друг другу (например, правоотношения между гражданским служащим и комиссией по служебным спорам).

В-шестых, в рамках правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе должностными лицами, наделёнными дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, осуществляется воздействие как на деликтную ситуацию, так и на личность государственного служащего, совершившего дисциплинарный проступок. Результатом такого воздействия должно стать преодоление деликтной ситуации, её позитивное разрешение[1].

В-седьмых, для правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе характерна *особая природа нормативно-правового регулирования*, поскольку их возникновение связано с нарушением материальных норм административного права, разрешение деликтных ситуаций – с использованием административно-процессуальных норм, а при наличии пробела в законодательстве – трудовых норм.

Иными словами, правоотношения дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений носят комплексный характер, так как включают в себя как материальные, так и процессуальные правоотношения. Другим фактором, подтверждающим комплексность правоотношений дисциплинарной ответственности как разновидности государственно-служебных правоотношений, является межотраслевое правовое регулирование применения мер ответственности, которое осуществляется нормами административного и трудового права.

Комплексные публичные правоотношения стали предметом детального исследования Е.Б. Лупарева[2]. В числе отличительных черт комплексных публичных правоотношений автор называет: наличие обязательного субъекта, легально лизующего государственные или муниципальные полномочия публичного хатера; публичную сферу возникновения правоотношения; особенности сочетания

---

[1] *Беляев В.Г.* Применение уголовного закона: учеб. пособие. Волгоград, 1998. С. 4.

[2] См.: *Лупарев Е.Б.* Комплексные административные правоотношения в системе публичных правоотношений (вопросы общей и отраслевой теории). Краснодар, 2009.

публичного интереса, действий и бездействий в объекте и предмете комплексного публичного правоотношения[1].

В-восьмых, правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе характеризуются *собственным субъектным составом*. Так, субъекты, включенные в сферу правоприменительных отношений (стадия дисциплинарной юрисдикции), могут быть разграничены на 2 группы лиц: 1) участники, непосредственно заинтересованные в исходе дела; 2) лица, не имеющие личного интереса в исходе дела, но обличенные полномочиями на разрешение дел[2].

Поскольку правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе не ограничиваются рамками правоприменительных отношений, а включают отношения, предшествующие стадии правоприменения (связанные с совершением, выявлением и фиксацией дисциплинарного проступка) либо следующие за ней (связанные с исполнением решения по дисциплинарному делу), то и субъектный состав правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе обладает определённой особенностью, связанной с широким кругом участников, обладающих разным объёмом дисциплинарной власти (в полном или ограниченном объёме) либо не обладающих таковой. Возможны и другие классификации субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе: в зависимости от количественного состава, от роли в дисциплинарном производстве[3].

Полагаем, *правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе* должны представлять собой охранительные комплексные правоотношения – разновидность сложносоставных внутриорганизационных публичных государственно-служебных правоотношений, возникающие в одностороннем порядке по инициативе должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, как реакция на неисполнение или ненадлежащее исполнение государственными служащими служебных обязанностей, в рам-

---

[1] *Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В.* Общая теория публичных правоотношений: монография. М., 2011. С. 270.

[2] См.: *Галаган И.А., Василенко А.В.* К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. 1998. № 3. С. 14.

[3] См.: *Климкина Е.В.* Указ. соч. С. 94–95.

ках которых реализуется дисциплинарное принуждение, выражаемое в виде мер дисциплинарной ответственности, связанное с выявлением и фиксацией факта совершения дисциплинарного проступка, рассмотрением дела о дисциплинарном проступке и принятием по нему решения, а также исполнением принятого по делу решения на основе норм административного и административно-процессуального права.

Специфика правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе заключается в их имманентности, то есть они внутренне присущи служебной деликтности, поскольку их возникновение напрямую и объективно связано с фактом совершения дисциплинарного проступка. На основании изложенного необходимо дать теоретическое определение категории «служебная деликтность» и выявить её значимость для правоприменительной практики.

Служебная деликтность является видом административной деликтности, проблемы которой стали предметом исследования целого ряда учёных[1]. При этом, несмотря на теоретическую и практическую значимость, анализа служебной ликтности в системе государственной службы, исследований сущностной хатеристики и проблем служебной деликтности практически не проводилось. В этой связи представляет интерес работа В.В. Кизилова[2], в которой автор ошибочно отождествляет служебную деликтность с административной деликтностью ального субъекта административного права – государственного гражданского служащего. Конечно, служебная деликтность является видом административной деликтности, однако указанная видовая дифференциация видится не в осости делинквента, а в том, что вкладывать в понятие «деликт»: административное правонарушение (административный деликт) или дисциплинарный проступок (дисциплинарный деликт).

---

[1] См., например: *Гензюк Э.Е.* Административная деликтология: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2001; *Дерюга А.Н.* Объект и предмет административной деликтологии // Государство и право. 2011. № 1. С. 97–100; *Жигарев В.С.* Административная деликтность несовершеннолетних: понятие, виды и ее профилактика. М., 1992; *Никулин М.И.* Концептуальные основы развития науки административной деликтологии: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005; и др.

[2] *Кизилов В.В.* Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России. Саратов, 2012.

Деликтность определяется в юридической науке в широком и узком смыслах. Так, в широком смысле В.В. Денисенко определяет деликтность как «совокупность нарушений правовых и технико-юридических норм и иных правил, установленных в законном порядке, а также сложившихся в обществе норм морали, обычаев, традиций»[1]. Таким образом, *служебная деликтность* (в широком смысле) будет охватывать все сферы отклоняющегося поведения государственных служащих и в этом случае может быть определена как сложная система, в состав которой входят следующие элементы: выявленные преступления, административные, гражданские, дисциплинарные и иные проступки, массив латентных нарушений и проступков, другие нарушения неправового характера (мораль, чаи, традиции), совершаемые специальными субъектами административного права – государственными служащими.

В рамках данного исследования целесообразно использовать понятие «деликтность» в узком смысле, понимая под служебными деликтами только ту их часть, которая совершается государственными служащими и служит основанием возникновения правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе. Таким образом, в узком смысле *служебная деликтность* может быть определена в качестве самостоятельного социально-правового явления, системной совокупности дисциплинарных проступков, совершаемых государственными служащими за определённый отрезок времени.

Данные правоприменительной практики позволяют констатировать, что наблюдается неуклонный рост показателей по привлечению государственных служащих к дисциплинарной ответственности. Так, анализ статистических данных, полученных по запросам, направленным в органы исполнительной власти отдельных субъектов РФ, демонстрирует, что количество гражданских служащих субъектов РФ, которые нарушили служебную дисциплину, за период с 2011 по 2015

[1] См.: *Денисенко В.В.* Системный анализ административно-деликтных отношений: монография / под. ред. В.П. Сальникова. СПб., 2001. С. 28.

год не уменьшается, а в ряде субъектов РФ значительно выросло[1]. В 2016 году наметилась незначительная тенденция к снижению показателей привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности, однако уровень служебной деликтности остаётся всё еще очень высоким. Так, согласно данным за 2016 год, только в системе государственной гражданской службы к дисциплинарной ответственности было привлечено 29 633 федеральных государственных гражданских служащих и 7597 государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации[2].

О высоком уровне служебной деликтности свидетельствуют данные, полученные по запросу, направленному в Министерство обороны РФ, в соответствии с которыми в 2014 году к дисциплинарной ответственности был привлечен 37 121 офицер Вооружённых Сил РФ, что на 42% больше, чем за предыдущий год[3]. К сожалению, в настоящее время данная информация относится к служебной ограниченного распространения[4]. О росте показателей нарушений служебной дисциплины можно говорить и применительно к федеральной государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью[5].

Приведённые факты свидетельствуют о существенных недостатках реализации института дисциплинарной ответственности на государственной службе, требующих скорейшего выявления и устранения. Согласимся с А.А. Гришковцом,

---

[1] См.: Приложение 3 (таблицы 3–4). Статистические данные по субъектам РФ, предоставившим обобщённую информацию о государственных гражданских служащих, привлечённых к дисциплинарной ответственности за период 2010 года – 1-ю половину 2015 года. С. 444–448.

[2] Приложение 3 (таблицы 1–2). Официальная статистическая информация Управления статистики труда Федеральной службы государственной статистики: письмо от 9 августа 2017 г. № 1218/ог. С. 432–443.

[3] См.: Приложение 4. Сведения о количестве офицеров, привлечённых к дисциплинарной ответственности, и о количестве наложенных дисциплинарных взысканий // Письмо Министерства обороны РФ от 10 сентября 2015 г. № 173/24363 на № 1812/0617. С. 449.

[4] См.: п. 212 Приказа министра обороны РФ от 4 апреля 2017 г. № 170 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Вооруженных Силах Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] См.: *Бялт В.С.* Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: дис. … канд. юрид. наук. М., 2011. С. 2; См. также приложение 5. Статистические данные о привлечении к дисциплинарной ответственности сотрудников таможенных органов за период 2012 – первый квартал 2015 г. // Федеральная таможенная служба «О ходе реализации мер по противодействию коррупции в Федеральной таможенной службе» [Электронный ресурс]. URL: http://wwwcustoms.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=17264&Itemid=2392. С. 450.

что обеспечение режима государственной дисциплины в каждом государственном органе создает условия для эффективного выполнения государственным аппаратом своих функций, в том числе по защите прав и свобод граждан[1].

В качестве отдельного элемента в систему дисциплинарных проступков следует включить блок *латентных правонарушений*, что обусловлено тем, что в соответствии с действующим законодательством вопрос о неотвратимости наказания находится в ведении должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями[2]. Как результат – многие дисциплинарные проступки остаются им «незамеченными», поскольку решения о возбуждении дисциплинарного производства, проведении служебной проверки принимаются уполномоченным лицом на основе «свободного усмотрения»[3].

Выявленные сущностные признаки правоотношений дисциплинарной ответственности как разновидности государственно-служебных правоотношений позволяют утверждать, что, учитывая их публичный характер, в настоящее время существует необходимость обновления содержания института дисциплинарной ответственности на государственной службе, в основе которого будет лежать изменение подходов в правовом регулировании и его функциональная переориентация, обеспечения формирования модели публичной дисциплинарной ответственности.

---

[1] См.: *Гришковец А.А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации: учеб. курс. М., 2003. С. 172.

[2] Об этом, в частности, свидетельствует формулировка п. 2 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: «за совершение дисциплинарного проступка… представитель нанимателя *имеет право* применить… дисциплинарные взыскания…».

[3] См.: *Княгинина О.Н.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: проблемы административной теории и практики: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 21.

§ 2. Объект и предмет правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе

Существенным аргументом обоснования публичного характера правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, помимо их правовой модели и выявленных сущностных признаков, может служить теоретический анализ элементов структуры правоотношений дисциплинарной ответственности как разновидности государственно-служебных правоотношений.

В теории права сложилось несколько точек зрения относительно структуры правоотношения, наиболее распространённой из них является позиция, в соответствии с которой в качестве элементов правоотношения выделяют его объект, субъекты, а также права и обязанности субъектов, образующие содержание правоотношения[1]. Некоторые авторы не включают объект в состав структурных элементов правоотношения[2], другие – относят к ним только права и обязанности участников[3]. Отдельные учёные в качестве элементов правоотношений рассматривают только их субъекты[4]. Существует позиция, в соответствии с которой обосновывается четырёхзвенный механизм правоотношения ответственности применительно к административной ответственности, в соответствии с которой автор выделяет субъекты, права, обязанности, объект[5].

---

[1] См.: *Бабаев В.П.* Правоотношение: субъекты и объекты. Краснодар, 1998. С. 5–6; *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учеб. для вузов. М., 2002. С. 47; *Иоффе О.С.* Советское гражданское право. М., 1967. С. 77*; Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М., 1961. С. 201; *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 98–100; Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2004. С. 514; *Мелехин А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2007. С. 369–370; *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права. М., 1995. С. 309; и др.

[2] См.: *Протасов В.Н.* Правоотношение как система. М., 1991. С. 104; *Толстой В.С.* Реализация правоотношений и концепции объекта // Советское государство и право. 1974. № 1. С. 122–126; *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 137, 138; *Аксененок Г.А.* Земельные правоотношения в СССР. М., 1958. С. 135.

[3] См.: *Магазинер Я.М.* Объект права // Очерки по гражданскому праву. ЛГУ, 1957. С. 68; *Стальгевич А.К.* Некоторые вопросы теории социалистических правоотношений // Советское государство и право. 1957. № 2. С. 31.

[4] *Протасов В.Н.* Правоотношение как система. М., 1991. С. 52.

[5] См.: *Серков П.П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М., 2012. С. 36.

Не претендуя на детальный анализ существующих позиций относительно структурных элементов правоотношения и являясь сторонником его трёхзвенной структуры, полагаем, что выделение и анализ всех обособленных частей правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе в качестве его структурных элементов позволит выявить сущность данной юридической категории.

В научной литературе указывается на сложность в исследовании такого элемента правоотношения, как его объект, что применимо как к государственно-служебным правоотношениям, так и к правоотношениям в целом[1]. Следует отметить, что определение юридического термина «объект правоотношения» уже вольно длительное время является объектом обсуждения учёных, поскольку шение вопроса об объекте правоотношения имеет существенное теоретическое и практическое значение[2].

На противоречивость существующих в науке мнений и отсутствие ясности в понимании термина «объект права» в юриспруденции указывал Д.Д. Гримм[3], а также Н.Н. Алексеев, рассуждавший о правоотношении[4]. Отсутствие единства мнений об объекте правоотношения осложняет процесс научного исследования. Вместе с тем, решение данного вопроса позволяет выявить место правоотношений в системе других общественных явлений[5].

Существующие в настоящее время трактовки объекта правоотношения позволяют выделить: 1) «вещную теорию объекта правоотношения», сторонники которой под объектом правоотношения понимают те предметы, на которые осуществляется воздействие субъектов правоотношения, связанное с реализацией

---

[1] См.: *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. С. 39.

[2] *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права. Курс лекций: учеб. пособие. Вып. 2. Свердловск, 1964. С. 145.

[3] См.: *Гримм Д.Д.* К учению об объектах прав // Вестник гражданского права. 2007. № 1 (воспроизводится по: Вестник права. Журнал юридического общества при Императорском С.-Петербургском университете. 1905. № 7, сентябрь; № 8, октябрь).

[4] *Алексеев Н.Н.* Общее учение о праве. Курс лекций, прочитанных в Таврическом университете в 1918/19 году. Симферополь: типография Е.К. Брешко-Брешковской, 1919. С. 144.

[5] См.: *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. Л., 1959.

ими своих субъективных прав и обязанностей[1]; 2) «поведенческую теорию объекта правоотношения», в соответствии с которой объект правоотношения – фактическое поведение его участников[2]; 3) промежуточный вариант толкования понятия «объект правоотношения», представленный доктриной С.А. Голунского и М.С. Строговича, в соответствие с которой свойствами объекта правоотношения наделяются одновременно и вещи, и действия[3].

Представляется, что различие приведённых научных концепций, объясняющих понятие объекта правоотношения, может быть сужено до двух наиболее распространенных групп: более реалистичные и разделяемые большинством ученых *плюралистические теории*, признающие множественность объектов правоотношения[4], и *монистические теории*, в основе которых – представление о единстве объекта правоотношения, в качестве которого выступает поведение субъектов, подлежащее регулированию юридическими нормами [5]. Своеобразный подход демонстрирует Р.О. Халфина, которая утверждает, что поведение людей нельзя

---

[1] См.: *Агарков М.М.* Обязательства по советскому гражданскому праву. М., 1940. С. 23; *Алексеев С.С.* Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права: сб. статей / под ред. С.Н. Братуся. М., 1960. С. 289; *Мажитова Р.Ф.* Правовые отношения в советском социалистическом обществе. М., 1967. С. 24; *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. С. 214.

[2] *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: учеб. для вузов. М., 1995. С. 313; *Иоффе О.С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л., 1949. С. 82.

[3] Цит. по: *Сенчищев В.И.* Объект гражданского правоотношения. Общее понятие // Актуальные проблемы гражданского права / под ред. М.И. Брагинского; Исследовательский центр частного права. Российская школа частного права. М., 1999. С. 117.

[4] См. об этом: *Агарков М.М.* Обязательство по советскому гражданскому праву. М., 1940. С. 500; *Брауде И.Л.* К вопросу об объекте правоотношения по советскому гражданскому праву // Советское государство и право. 1974. № 1. С. 58; *Луиц Л.А., Новицкий И.Б.* Общее учение об обязательстве. М., 1950. С. 43–45; *Серебровский В.И.* Вопросы советского авторского права. М., 1956. С. 30; *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. Т. 2. М., 1981. С. 156–158; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 494, 495; *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права: учебник. М., 2001. С. 651–655.

[5] *Магазинер Я.М.* Заметки о праве // Правоведение. 2000. № 5 (переиздание статьи Я.М. Магазинера, опубликованной в журнале «Вестник юстиции Узбекистана» (1925. № 4–5), в которую вошли утраченные страницы). С. 215–224; *Он же.* Объект права // Правоведение. 2000. № 6 (публикуется с незначительной редакторской правкой по изданию: Очерки по гражданскому праву: сб. статей / отв. ред. О.С. Иоффе; ред. А.А. Большаков. Л., 1957. С. 65–78). С. 202–213; *Иоффе О.С.* Избранные труды: в 4 т. Т. 1: Правоотношение по советскому гражданскому праву. Ответственность по советскому гражданскому праву. СПб., 2003 (печатается по кн.: *Иоффе О.С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л., 1949). С. 115–130; *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М., 1961. С. 229–242; *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. Л., 1959. С. 64–66; *Он же.* Гражданское право: учебник. Т. 1. С. 79.

знавать объектом правоотношения, таковыми могут являться только вещи, рукописи, изобретения и т.д.[1] Отсутствие единства взглядов на объект правового отношения можно встретить и в отраслевой правовой литературе.

В юридической науке категория «объект» не связывается непосредственно с субъектом, а рассматривается применительно к правоотношению. Поэтому любое явление, которое испытывает на себе воздействие со стороны другого явления, есть объект последнего. Так, объектом правоотношения является то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности его участников, а объектом правового регулирования – общественные отношения. Следовательно, разграничение объекта права в целом и объекта конкретных правоотношений, возникающих в результате его действия, – в степени конкретизации.

Обозначенный аспект исследуемой проблемы позволяет выделить две основные точки зрения, связанные с решением вопроса о том, что является объектом правоотношения. Суть первой позиции обобщённо заключается в том, что *объектом правоотношения являются материальные или нематериальные блага*, на которые направлено поведение всех его участников, осуществляемое в рамках их прав и обязанностей[2]. В какой-то мере к представителям данной позиции по исследуемой проблеме можно отнести и ряд процессуалистов, рассматривающих в качестве объекта правоотношения «то, по поводу чего или в связи с чем совершаются действия субъектов правоотношения»[3]. По сути, объект правоотношения связывает его субъектов друг с другом, а поэтому к нему обращены интересы каждой стороны правоотношения.

Суть второй позиции заключается в том, что *главное в определении объекта – управомоченное лицо, интересами которого устанавливается объект правоотношения*[4]. Являясь в определённой степени сторонником данной позиции, хотя и

---

[1] См.: *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. С. 211–217.

[2] *Дудин А.П.* Объект правоотношения. Саратов, 1980. С. 68; Теория государства и права. Саратов, 1995. С. 405; *Основин В.С.* Государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 63; Советское гражданское право / под ред. В.П. Грибанова и С.М. Корнеева. М., 1979. Т. 1. С. 100; и др.

[3] *Божьев В.П.* Уголовно-процессуальные правоотношения. М., 1975. С. 136.

[4] *Алексеев С.С.* Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 157.

не признавая понятия «объект правоотношения», С.Ф. Кечекьян отмечал, что «те блага и те действия управомоченного лица или других лиц, на которые направлены права и обязанности в данном правоотношении и ради которых возникает само правоотношение, именуются объектом права[1]. Права и обязанности могут быть направлены на следующие объекты: а) вещи, б) действия обязанных лиц, в) действия управомоченного лица, д) продукты духовного творчества»[2].

Следует признать, что определить объект правоотношения в публичных отраслях права через интерес управомоченного лица возможно не всегда, поскольку такой подход сориентирован в большей степени на цивилистическую модель правоотношения, где довольно просто выделить интересы управомоченного и обязанного лица, на что обращали внимание М.В. Карасёва при исследовании финансовых правоотношений[3], В.С. Основин – применительно к государственному праву[4]. Если же обратиться к нормам служебного законодательства, можно констатировать, что в ряде случаев право государственного органа одновременно сформулировано и как его обязанность. Поэтому трудно однозначно утверждать, чей интерес определяет объект тех или иных публичных правоотношений: управомоченного или обязанного лица. Полагаем, что особенности публичного правоотношения налагают отпечаток на особенности его объекта: он удовлетворяет интересам не только управомоченной, но и обязанной стороны.

Объект публичного правоотношения – это то, на что направлено поведение его участников, обусловленное их интересами в рамках принадлежащих им субъективных прав и обязанностей. Данный вывод был сделан нами в рамках коллективной монографии, направленной на исследование теории публичных правоотношений[5].

---

[1] См.: *Кечекьян С.Ф.* Правоотношение в социалистическом обществе. М., 1958. С. 137–140.

[2] См.: Теория государства и права. М., 1962. С. 471.

[3] См.: *Карасёва М.В.* Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 142.

[4] См.*: Основин В.С.* Указ. соч. С. 63.

[5] См.: *Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В.* Общая теория публичных правоотношений. М., 2011. С. 58.

Примечательно, что, несмотря на то что категория «интерес» давно используется в зарубежном праве, она лишь относительно недавно стала восприниматься российскими учёными в качестве обязательного элемента структуры публичных правоотношений[1]. Термин «интерес» происходит от лат. *interest* – «имеет значение, важно». В разных отраслях знаний сложилось своё понимание интереса. Так, в психологии оно сводится к тому, что данная категория рассматривается в качестве потребности, выражающей эмоциональное отношение субъекта к объекту, побуждающей к действию; в социологии под интересом понимается нечто объективно значимое для индивида, общества, отношение между субъектами по поводу той или иной потребности[2]. Таким образом, интерес – это объективно-субъективная категория, которую следует понимать в качестве наленности общества, государства и личности на предметы или объекты, которые способны удовлетворить определенную потребность[3].

По своей форме интерес представляет общественное отношение: частноправовой интерес опосредуется частноправовыми отношениями, а публичный интерес – публичными. При этом существуют различные подходы к пониманию категории «публичный интерес», в силу неконкретности затрудняющие их практическое использование[4]. Так, в качестве категории «публичный интерес» авторы предлагают понимать: «общественный интерес»[5], «государственный интерес»[6],

---

[1] См., например: *Мальцев В.А.* Интересы субъектов правоотношений в сфере обеспечения безопасности: мировой и отечественный опыт // Юридические записки: сб. науч. трудов. Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия. Воронеж, 2009. С. 130–148.

[2] *Здравомыслов В.Г.* Проблема интереса в социологической концепции. Л., 1964. С. 29; *Шайкенов Н.А.* Правовое обеспечение интересов личности. Свердловск, 1990. С. 10, 19; *Матузов Н.И.* Личность. Права. Демократия (теоретические аспекты субъективного права). Саратов, 1972. С. 209.

[3] *Замосковцев П.В.* Некоторые вопросы системы Особенной части советского уголовного законодательства // Сибирские юридические записки. Омск; Иркутск, 1971. С. 7.

[4] *Ефимов А.Е.* О нарушении публичных интересов по смыслу пункта 3 статьи 304 АПК РФ // Юрист. 2006. № 4.

[5] *Будак Е.* Принципиальное значение дела и нарушение публичного интереса – основания к отмене решения суда в порядке ревизии по ГПК Германии и в порядке надзора по АПК РФ // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 11. С. 37.

[6] *Павлушина А.А.* Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журнал российского права. 2003. № 6.

«интерес социальной общности»[1], «интерес больших социальных групп»[2], «охраняемый законом интерес общества»[3].

Решение вопроса об оптимальном соотношении публичного и частного интересов[4] непосредственно обусловливает особенности объекта публичных правоотношений. Проводя анализ соотношения частных и публичных интересов, Л.А. Шарнина выделяет их основные отличительные признаки[5]: 1) если частный интерес касается отдельных лиц, публичный – принадлежит обществу; 2) различаются формы их реализации: публичные интересы реализуются только сообща; носители частного интереса сами решают, какая форма реализации интереса для них более предпочтительна; 3) характер публичных интересов – общечеловеческий, доступный; частных – индивидуализированный; 4) реализация публичных интересов – условие реализации частных интересов.

Так как публичный интерес выражает общее благо, представляющее ценность для каждого, то и ограничить права и свободы личности допустимо, руководствуясь публичными интересами. Если такое ограничение осуществляется на общее благо, это значит, что и на благо лица, чьи права ограничены. Данные доводы в полной мере применимы и к государственно-служебным правоотношениям.

Применительно к сфере налогообложения В.В. Попов отмечал, что противопоставлять права и законные интересы публичных и частных субъектов не следует, поскольку существует необходимость соблюдения определенного баланса прав и законных интересов публичного и частного характера[6]. При этом следст-

---

[1] *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995. С. 55.

[2] *Нешатаева Т.Н.* Соответствовать требованиям европейских стандартов: Обсуждаем статью 304 нового АПК РФ (дискуссия) // Арбитражная практика. 2003. № 5. С. 53.

[3] Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.В. Яркова. М., 2003. С. 667 (автор комментария – Б.Я. Полонский).

[4] См.: *Бакаева О.Ю.* Частные и публичные интересы и их отражение в принципах таможенного права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 6. С. 81–85.

[5] *Шарнина Л.А.* Частные и публичные интересы в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 14.

[6] См.: *Попов В.В.* Защита прав и законных интересов субъектов правоотношений в сфере налогообложения: вопросы теории и практики: автореф. дис. … д-ра юрид наук. Саратов, 2012. С. 3.

вием отсутствия баланса публичных и частных интересов является конфликт интересов, возникновение которого приводит к спорам в публичной сфере[1].

Особенность норм служебного законодательства заключается в том, что защита публичного интереса имеет приоритет перед частными интересами отдельных государственных служащих[2]. Публичный характер государственно-служебной деятельности подразумевает, что отказ государственного служащего от ряда своих конституционных прав будет компенсирован предоставлением ему дополнительных гарантий. Представляется, что важнейшей проблемой является достижение оптимального соотношения частных и публичных интересов, что возможно прежде всего посредством качественного реформирования законодательства в публичной сфере[3].

В отличие от цивилистов, представители административно-правовой науки в большей степени склонны выделять монистический объект правоотношения, которым, по мнению Ю.Н. Старилова и М.А. Лапиной, являются действия (решения) субъектов административного права, их положительное или негативное поведение[4], по мнению Д.Н. Бахраха – «волевое поведение человека, его деяния»[5]. Е.В. Трегубова пишет: «объект административно-правового отношения – это действия (поведение) людей, с помощью которых реализуются обязанности и права,

---

[1] В настоящее время данное понятие широко используется в служебном законодательстве. См., например, ст. 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»; ст. 10 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2139; и др.

[2] *Чаннов С.Е.* Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. 2009. № 2. С. 23.

[3] О необходимости унификации правового положения государственных гражданских и муниципальных служащих в части превалирования норм административного права над нормами трудового права и приоритета служебного законодательства см.: *Киреева Е.Ю.* Муниципальная служба в условиях реформы государственного управления: вопросы методологии и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 19.

[4] См.: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 407; *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учеб. для вузов. М., 2007. С. 107; *Лапина М.А.* К вопросу о сущности и структуре (составе) административных правоотношений // Административное и муниципальное право. 2008. № 7.

[5] См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учеб. для вузов. М., 2002. С. 47.

предусмотренные для соответствующего правоотношения»[1]. Если принять за основу данные определения применительно к правоотношениям дисциплинарной ответственности, то «неправомерное поведение будет выступать в двух качествах: в качестве основания возникновения правоотношения и его объекта, т.е. предела развития»[2], что в принципе невозможно.

Что касается плюралистического подхода к определению объекта административно-правовых отношений, он присущ лишь немногим авторам (В.М. Манохин, Г.И. Петров и В.Д. Сорокин), что нашло отражение в работах преимущественно советского периода[3]. Своеобразный подход демонстрировал Ю.М. Козлов, по мнению которого для большинства административно-правовых отношений характерен один реальный объект – действия (поведение) людей, и только у административно-правовых отношений имущественного характера сложный объект – и действие (поведение), и имущество[4]. Правда, в последующих работах Ю.М. Козлов поменял свои взгляды, утверждая, что только поведение дей является объектом (предметом), связывающим права и обязанности участков административных правоотношений[5].

Нельзя признать обоснованным подход, при котором к объекту административных правоотношений относят какие-либо материальные или нематериальные блага, поскольку, как верно отметил В.Ю. Синюгин, «административно-правовому управлению подвергается не сам предмет, а действия (бездействие) юридических и физических лиц, а также публичных образований (органов государственной власти и местного самоуправления) по отношению к какому-либо предмету или нематериальному благу или вне такого отношения»[6].

---

[1] См.: *Трегубова Е.В.* Административные правоотношения, возникающие в связи с реализацией правового запрета: понятие, структура, особенности и классификация // Административное и муниципальное право. 2009. № 1.

[2] См.: *Серков П.П.* Указ. соч. С. 35.

[3] См.: *Манохин В.М.* Административное право: курс лекций. Саратов, 1968; *Петров Г.И.* Сущность советского административного права. Л., 1959. С. 78–79; *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальные отношения. Л., 1968. С. 69.

[4] См.: *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. М., 1967. С. 102–103.

[5] См.: *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. М., 1976. С. 109–112.

[6] См.: *Синюгин В.Ю.* Об административно-правовой природе реформирования // Юридический мир. 2008. № 8.

Таким образом, правомерно утверждать, что объектом административных правоотношений является поведение сторон, обусловленное их интересами, связанное с реализацией принадлежащих им субъективных прав и обязанностей, а вещи и иные материальные и личные нематериальные блага – это предмет правоотношения.

Являясь разновидностью административных правоотношений, государственно-служебные правоотношения отличаются особенностью объекта, что обусловлено особенностями интереса каждой из сторон этих отношений. В научной литературе по теории права отмечается, что участие людей в правоотношениях осуществляется с целью удовлетворить принадлежащие им политические, материальные, культурные и иные социальные интересы и потребности[1]. Особенностью же объекта государственно-служебного правоотношения является то, что дарственные служащие участвуют в них не ради достижения собственных целей, а для реализации задач и функций государства.

В связи с обозначенной позицией не согласимся с мнением С.Е. Чаннова, что объектом любого (в том числе служебного) правоотношения является воля сторон правоотношений к совершению тех или иных действий[2]. Полагаем, что может сложиться ситуация, при которой воля субъектов государственно-служебного правоотношения (связанная, например, с установкой совершить дисциплинарный проступок) может быть не реализована, в том числе по ряду объективных обстоятельств, в таком случае правоотношение дисциплинарной ответственности на государственной службе не возникает.

Нормы служебного права, устанавливая обязанности, ограничения, запреты, правила служебного поведения, оказывают воздействие на волю и сознание участников государственно-служебных отношений. В результате такого воздействия должно быть выработано определенное внутреннее психическое отношение государственных служащих к их соблюдению. При этом чувство долга и чувство ответственности характеризуют субъективную сторону позитивной дисциплинар-

---

[1] См.: *Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А.* Указ. соч. С. 544.

[2] См.: *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. С. 52.

ной ответственности в служебном праве[1]. Следует учитывать, что отнесение правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе к правоотношениям юридической ответственности, несомненно, накладывает отпечаток на особенности их объекта.

Переводя вопрос об объекте правоотношения в плоскость исследования правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, полагаем, что объект правоотношений дисциплинарной ответственности, являясь объектом интереса его участников, имеет отношение к целям, поставленным перед дисциплинарным производством, в рамках которого осуществляется привлечение государственных служащих к дисциплинарной ответственности в соответствии с субъективными правами и обязанностями, которые принадлежат государственным служащим.

Поскольку, с одной стороны, публичный институт дисциплинарной ответственности государственных служащих направлен на обеспечение интереса государства в целях эффективного функционирования системы государственного управления, создание административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, с другой стороны – публичные интересы государства сосуществуют с частными законными интересами государственных служащих, соответственно, институт дисциплинарной ответственности государственных служащих направлен на защиту личности государственного служащего, требуя установления чётких правовых рамок служебного поведения нормами служебного законодательства. В тех случаях, когда рамки такого поведения нарушаются (при совершении дисциплинарного проступка), должностное лицо, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, может оказать предусмотренное нормами служебного права воздействие на правовой статус государственного служащего.

Аналогичную направленность правового воздействия дисциплинарная ответственность имеет и на муниципальных служащих, поэтому сложно понять пози-

[1] Подробно о субъективных признаках позитивной юридической ответственности см.: *Липинский Д.А.* Формы реализации юридической ответственности. Тольятти, 1999. С. 82–96.

цию законодателя, в соответствии с которой в правовом регулировании дисциплинарной ответственности муниципальных служащих преобладают частноправовые элементы, и по типу правового регулирования она относится к дисциплинарно-трудовой ответственности. Публичный характер муниципальной службы обусловливает необходимость административно-правового регулирования института дисциплинарной ответственности муниципальных служащих.

Вместе с тем анализ служебного законодательства позволяет утверждать, что, в отличие от модели публичной дисциплинарной ответственности, институт дисциплинарной ответственности в большинстве случаев ориентирован на защиту интересов того или иного государственного органа, а не публичных интересов государства, что проявляется том, что представителю нанимателя предоставлено права принимать единоличное решение о принятии мер, связанных с привлечением (или непривлечением) государственного служащего к дисциплинарной ответственности, в том числе о выборе конкретных санкций. Согласимся, что «такой подход, адекватный трудовым отношениям, в которых институт дисциплинарной ответственности призван защищать интересы работодателя, не в полной мере соответствует потребностям публичного управления»[1], а, следовательно, требует отхода от существующей модели дисциплинарной ответственности и построения института публичной дисциплинарной ответственности, соответствующего административно-правовому регулированию государственно-служебных отношений.

При исследовании предмета правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе следует признать, что научная категория «предмет правоотношения» достаточно редко является объектом исследования учёных. Как отмечает Н.В. Сильченко, несмотря на то, что научно-правовая конструкция «предмет публичного правоотношения» имеет большую теоретическую и практи-

[1] См.: *Чаннов С.Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. С. 37.

ческую важность, ее общетеоретические разработки в юридической науке осуществляются неудовлетворительно»[1].

Анализ существующих в науке взглядов на данную проблему позволяет сделать вывод, что некоторые авторы не разграничивают объект и предмет правоотношения, что объясняется их приверженностью к той или иной теории объекта правоотношения: монистической или плюралистической[2]. Другие учёные, исследовавшие проблему правоотношения, обосновывают необходимость разграничения таких категорий, как «объект правового регулирования» и «объект правоотношения»; «объект правоотношения» и «объект права», не уделяя при этом мания необходимости дифференциации понятий «объект правоотношения» и «предмет правоотношения».

Представляется, что предмет правоотношения является реализованным, индивидуально-конкретизированным выражением объекта правоотношения. Эффективное функционирование системы государственного управления возможно лишь в условиях, позволяющих обеспечить соблюдение служебной дисциплины в системе государственной службы Российской Федерации. Как отмечает К.А. Павленко, высокий уровень служебной дисциплины является показателем здоровой атмосферы в коллективе, обеспечивая эффективную работу как в локальном масштабе (в подразделении государственного органа), так и в масштабе министерства или ведомства. Низкие показатели соблюдения служебной дисциплины, свидетельствуют об отрицательном влиянии на функционирование указанных систем[3].

В то же время в научной литературе указывается на опасность «ведомственного» интереса, способствующего возникновению дисбаланса в механизме правового регулирования, что в свою очередь зачастую приводит к тому, что в результате деятельности органов государственной власти, связанной с реализацией ими своих публичных законных интересов, осуществляется негативное воздействие на

---

[1] *Сильченко Н.В.* Проблемы предмета правового регулирования // Государство и право. 2004. № 12. С. 61–64.

[2] См.: *Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В.* Указ. соч. С. 38–58.

[3] *Павленко К.А.* Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 3.

законные интересы в публичной сфере а также охраняемые законом частные интересы[1]. В качестве причин, порождающих негативный «ведомственный» интерес при реализации норм служебного права, регулирующих институт дисциплиной ответственности государственных служащих, можно назвать, во-первых, стные личные и групповые интересы должностных лиц государственного органа, которые могут принимать форму политических интересов»[2]. Во-вторых, наличие объективных предпосылок к тому, чтобы должностное лицо, наделённое линарно-юрисдикционными полномочиями, действовало вопреки публичным потребностям. Поскольку законодательством допускается широта свободы их нистративного усмотрения при решении вопросов, связанных с привлечением сударственных служащих к дисциплинарной ответственности, это фактически провоцирует руководителя действовать в соответствии с ведомственным, а не общественным интересом.

Категория «служебная дисциплина» была подвергнута детальному анализу при исследовании родового объекта дисциплинарного проступка государственных служащих, что позволяет рассматривать её не только как принцип служебного права и самостоятельный институт служебного права, но и как элемент государственно-служебных правоотношений. В последнем аспекте субъективное свойство служебной дисциплины проявляется: 1) в установлении должного поведения конкретных служащих в государственно-служебной деятельности, в индивидуализации (персонификации) их служебных обязанностей в должностном регламенте, в заключенном служебном контракте; 2) в фактическом поведении сторон государственно-служебного правоотношения, охватываемом правовым воздействием, уровнем соблюдения государственными служащими служебного распорядка государственного органа.

Таким образом, применительно к модели публичной дисциплинарной ответственности о*бъект правоотношения дисциплинарной ответственности на государ-*

---

[1] См.: *Субочев В.В.* Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М., 2011. С. 312–313.

[2] См.: *Агафонова К.А., Уманская В.П.* Ведомственный интерес: правовая модель и реальность // Интерес в публичном и частном праве / под ред. Ю.А. Тихомирова, Г.В. Мальцева, Б.В. Россинского. М., 2002. С. 33–34.

ственной службе можно определить как круг интересов его участников, направленный на обеспечение функционирования эффективной системы государственного управления, создание административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, с одной стороны, и защиту личности государственного служащего – с другой. Учитывая, что предмет правоотношения является реализованным, индивидуально-конкретизированным выражением объекта правоотношения, *предмет правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе* можно определить как соблюдение служебной дисциплины в аппарате конкретного государственного органа.

§ 3. Субъектный состав правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе

Одним из обязательных структурных элементов правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе является их субъектный состав. Слово «субъект» (лат. *subjectus)* в переводе означает «лежащий внизу, находящийся в основе», в новейшей философии – как носитель субстанциальных свойств и характеристик, позволяющих определить качественные особенности объекта[1].

Философское определение субъекта лежит в основе и понятия субъекта как правового явления. Решая вопрос о субъектном составе правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, обратимся к категории «субъект правоотношения», выработанной теорией права. Следует признать, что вопрос, связанный с выявлением соотношения понятий «субъект права» и «субъект правоотношения», в юридической литературе до сих пор остаётся дискуссионным. Так, некоторые авторы заявляют о тождественности данных понятий и наделяют их едиными признаками и характеристиками[2]. Например, А.А. Дёмин

[1] См.: Новейший философский словарь. 3-е изд., испр. М., 2003. С. 1001.

[2] См.: *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 84; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 517–525; Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов и факультетов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1998. С. 343–349.

считает, что субъектом административного права можно назвать лицо, вступающее в административные правоотношения[1]. Другая группа учёных обосновывает, что понятие «субъект права» шире понятия «субъект правоотношения»[2]. Так, Р.О. Халфина пишет: «выделение более узкого понятия, чем субъект права, – понятия участника правоотношения… даст возможность охарактеризовать определённую сторону реального бытия субъекта права – его участие в конкретных общественных отношениях»[3].

Отраслевые юридические науки используют понятие субъекта права, разработанное С.С. Алексеевым, исследование которого позволило выделить признаки, присущие субъекту права: «Во-первых – это лицо, участник общественных отношений (индивиды, организации), которое по своим особенностям может быть носителем субъективных прав и обязанностей... Во-вторых – это лицо, которое реально способно участвовать в правоотношениях, приобрело свойство субъекта права в силу юридических норм»[4].

Для того чтобы участвовать в правоотношениях, любой субъект права должен обладать определенными правовыми качествами, которые, по мнению С.С. Алексеева, во-первых, обусловлены свободой воли человека, коллектива людей; во-вторых, их приобретение возможно на основе юридических норм[5]. Как справедливо отмечает М.А. Перепелица, «...признаки, выделенные С.С. Алексеевым, интересны тем, что, с одной стороны, субъект права понимается как самостоятельное правовое явление (внешняя обособленность, персонификация, способность вырабатывать и осуществлять персонифицированную волю), а с другой стороны – как элемент правоотношения (лицо, реально способное участвовать в правоотношениях)»[6].

---

[1] *Дёмин А.А*. Субъекты административного права Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2010. С. 10.

[2] См.: *Карасёва М.В.* Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 96.

[3] *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974.

[4] *Алексеев С.С.* Общая теория права: курс в двух томах. Т. 2. М., 1982. С. 138–139.

[5] См.: *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве: монография. М., 1966. С. 138–139.

[6] *Перепелица М.А*. Понятие и особенности субъектов финансового права // Финансовое право. 2004. № 6. С. 20.

В научной литературе наряду с понятиями «субъект права» и «субъект правоотношения» выделяют понятие «участник правоотношения», анализируя которые Е.В. Евтушенко пришёл к выводу, что они соотносятся между собой как общее и более частные, поскольку категория «субъект права» характеризует свойства участников правоотношений, общие для всех; «субъект правоотношения» – особенные свойства отдельных из них; а категория «участник правоотношения» носит индивидуальный характер[1]. При этом признаки, присущие категории «субъект правоотношения», позволяют считать её родовой категорией, предоставляющей возможность субъекту права участвовать в правоотношениях[2]. Ввиду отсутствия необходимости разграничения в рамках данного исследования потий «субъект правоотношения» и «участник правоотношения», в общетеоретическом смысле они будут использованы как равнозначные.

Развёрнутое понятие субъекта административного права даёт С.Н. Махина, по мнению которой субъект административного права – «одна из сторон публичной управленческой деятельности, участник управленческих отношений, наделенный законодательством правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией, ответственностью, способностью вступать в административно-правовые отношения»[3]. Отсюда можно сделать вывод, что реализация прав и выполнение обязанностей субъектов административного права происходят в рамках конкретных правоотношений, которые являются основным каналом реализации административно-правовых норм[4].

В качестве обязательного условия участия в административно-правовых отношениях называется наличие у лица административной правосубъектности. Данный термин лишён правового регулирования и применяется учёными в целях исследования правовой природы и общих вопросов административно-правового

---

[1] См.: *Евтушенко В.Ф.* К вопросу о соотношении категорий субъект налогового права и субъект налогового правоотношения // Финансовое право. 2005. № 4. С. 12–13.

[2] См.: *Кирсанова А.В.* Указ. соч. С. 101.

[3] Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж гос. ун-та, 2007. С. 96 (§ 1 гл. 6 – автор С.Н. Махина).

[4] Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. С. 96–97.

статуса участников соответствующего вида общественных отношений[1]. В теории административного права категория «административная правосубъектность» рассматривается во взаимосвязи составляющих её элементов: административной правоспособности и административной дееспособности. При этом административная правоспособность понимается как реальная и обеспеченная государством возможность иметь субъективные права и выполнять административно-правовые обязанности.

Административную правоспособность определяют в качестве необходимого условия административной дееспособности, в качестве которой понимается способность лица своими личными действиями приобретать субъективные права и выполнять возложенные на него юридические обязанности в сфере исполнительной власти[2]. Взаимосвязь этих элементов проявляется в том, что административная дееспособность связана с возможностью практической реализации административной правоспособности[3].

Существует также мнение, что отдельным элементом административной дееспособности является административная деликтоспособность, то есть способность субъекта в соответствии с законом нести ответственность за свои неправомерные действия (бездействие)[4]. Однако данная точка зрения не является общепринятой, поскольку другие ученые обоснованно указывают, что деликтоспособность по своей сути является одной из сторон дееспособности, позволяющей самостоятельно исполнять юридические обязанности, к одному из видов которых

---

[1] См., например: *Бунеева Ю.А.* Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2000; *Михайловский И.Г.* Административная правосубъектность государственной инспекции безопасности дорожного движения в сфере правоохранительной деятельности: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Хабаровск, 2009; *Скороходова В.В.* Административная правосубъектность коммерческих банков: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009; и др.

[2] *Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е.* Административная ответственность: учебно-практ. пособие / под ред. С.Е. Чаннова. М., 2010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] *Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю*. Административное право: учебник. М., 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. М., 2008. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

относится ответственность[1]. Разделяя позицию авторов, включающих деликтоспособность в правосубъектность[2], заметим, что возможность лица нести публично-правовую ответственность не всегда прямо зависит от его дееспособности[3].

Субъект правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе в любом случае выступает субъектом служебного права. В силу этого обязательной предпосылкой для вступления его в данные правоотношения является обладание лицом служебной правосубъектностью, которая, с одной стороны, производна от административной правосубъектности, с другой – в силу комплексного характера служебных правоотношений обладает и некоторыми особенностями.

Так, исследуя служебные правоотношения, С.Е. Чаннов определяет служебную правоспособность как выраженную правовыми нормами возможность государственного (муниципального) служащего приобретать служебно-правовые обязанности и права и нести юридическую ответственность за их практическую реализацию, а служебную дееспособность – как способность лица своими действиями реализовывать субъективные права и выполнять возложенные на него юридические обязанности в системе в системе государственной (муниципальной) службы[4].

Служебным законодательством установлен возраст, по достижении которого возникает как служебная дееспособность, так и служебная правосубъектность – 18 лет (исключения возможны для отдельных случаев возникновения служебных правоотношений на военной службе)[5]. С достижением предельного возраста нахождения на государственной или муниципальной службе связано и прекращение служебной правосубъектности. Данная особенность отличает служебную правосубъектность от трудовой правосубъектности[6].

---

[1] См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 286.

[2] См., например: *Денисенко В.В.* Указ. соч. С. 192.; *Князев С., Яшин А.* Курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://democracy.ru/library/learning/lectures/page4.html (дата обращения: 06.01.2015).

[3] См.: *Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В.* Указ. соч. С. 88.

[4] *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. С. 61.

[5] *Чаннов С.Е.* Там же.

[6] *Чаннов С.Е.* Там же.

Вступление в государственно-служебные правоотношения наделяет лицо особым статусом, позволяющим ему выступать стороной данного вида правоотношений в качестве государственного служащего. При этом особый административно-правовой статус, которым государственный служащий наделяется служебным законодательством, определяет не только содержание государственно-служебных правоотношений, но и устанавливает возможность его привлечения к дисциплинарной ответственности в случае совершения дисциплинарного проступка.

Правомерно утверждать, что в категории «субъект служебного права» раскрывается специфика всех потенциальных участников правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, а в конкретных правоотношениях дисциплинарной ответственности их индивидуальный статус находит проявление. С этой точки зрения *субъект* правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе – это субъект служебного права, реализующий свой административно-правовой статус в связи с совершением государственным служащим дисциплинарного проступка. Понимание административно-правовой природы статуса участников правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе приводит к заключению, что субъект данных правоотношений всегда является субъектом административного права. В связи с этим наиболее удачной представляется классификация субъектов административного права на индивидуальные и коллективные субъекты, предложенная в специальной научной литературе[1].

Анализируя субъекты служебных правоотношений, С.Е. Чаннов делает вывод, что служебные правоотношения являются, как правило, двухсубъектными: первым субъектом служебных правоотношений выступает государственный или муниципальный служащий, вторым субъектом – наниматель[2]. Что касается субъ-

[1] См.: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 52–53; Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский [и др.]; под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 111; *Дёмин А.А*. Субъекты административного права Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2010. С. 23; Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 102.

[2] *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. С. 52–76.

ектного состава правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, правомерно утверждать, что государственные служащие являются их обязательными субъектами, поскольку без факта нарушения норм служебного права, предусматривающих дисциплинарную ответственность, не было бы и самих названных правоотношений.

Вопрос о субъектном составе второй стороны правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе не может быть решен однозначно в силу того, что до настоящего времени в науке административного права не решён вопрос о возможности отнесения государства к обязательным субъектам публичных правоотношений[1].

Исследование субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе начнём с субъектов права, совершивших дисциплинарный проступок. В научной литературе справедливо утверждается, что государственный служащий – «олицетворение службы, ее носитель, субъект и реализатор служебных полномочий. Служащий со своим организационным и правовым статусом занимает центральное место в регулировании всего свода служебных отношений»[2].

Термины «федеральный государственный служащий Российской Федерации», а также «государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации» являются легальными, то есть определенными в законодательстве. В настоящее время таковым является Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», конкретно его статьи 10 и 13. В законах, регулирующих отдельные виды государственной службы, даются несколько иные определения, учитывающие особенности административно-правового статуса государственных служащих, относящихся к тем или иным видам государственной службы.

Среди учёных нет единой позиции по вопросу, связанному с формированием понятия «государственный служащий». Прежде всего государственные служащие

---

[1] *Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В.* Указ. соч. С. 78–88.

[2] *Масленникова Е.В. и др.* Государственная гражданская служба в Российской Федерации. М., 2006. С. 3.

представляют собой *определённый социальный слой людей*[1]. В частности, такие ученые как И.А. Иванников, А.Б. Венгеров, А.Ф. Черданцев, Ю.Н. Старилов определяют государственных служащих в качестве *слоя или социальной группы общества, категории граждан, соответствующей определённым требованиям*[2].

В теории административного права начальное место в системе признаков государственного служащего занимает признание его *физическим лицом*. В этой связи следует привести норму ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», декларирующую равный доступ граждан к государственной службе[3]. Применительно к гражданской службе в п. 3 ст. 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федеции» делается оговорка относительно владения государственным языком Росской Федерации. Одновременно необходимо упомянуть и положения пп. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 16 названного Закона, ограничивающие доступ на гражданскую службу лиц, признанных недееспособными или ограниченно дееспособными, имеющих непогашенную или неснятую судимость, а также граждан, с определенными заболеваниями.

Основываясь на вышеприведенном, можно предположить, что государственный служащий Российской Федерации – это дееспособное, не имеющее непогашенной и неснятой судимости и пригодное по состоянию здоровья к службе в соответствующем органе государственной власти или государственном органе Российской Федерации (субъекта РФ) физическое лицо.

Следует отметить, что, учитывая особенности службы в правоохранительных органах, законодатель ограничил поступление на службу лиц, имеющих погашен-

---

[1] О бюрократии как социальном слое см.: *Воротников А.А.* Бюрократическая служба: разнообразие подходов // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2005. № 10. С. 103–110.

[2] См., например: *Иванников И.А.* Проблемы государства и права России начала XXI века. Ростов-на-Дону, 2003. С. 175; *Венгеров А.Б.* Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов. М., 1999. С. 33; *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права: учебник. М., 2001. С. 147; *Старилов Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации. Воронеж, 1996. С. 136.

[3] Следует иметь в виду, что подлинное равенство в юридической науке понимается как синтез юридического и фактического равенства. См.: *Заметина Т.В.* Принцип равноправия субъектов Федерации и вопросы обеспечения единого правового статуса граждан в Российской Федерации // Глобальный научный потенциал. 2014. № 4 (37). С. 82.

ную и снятую судимость. При этом в ряде нормативных актов, регулирующих службу в правоохранительных органах, применяется термин «сотрудник»[1], используемый в качестве синонима термина «государственный служащий». Представляется, что в служебном законодательстве следует отказаться от неоправданной дифференциации в терминологии и для обозначения субъекта государственно-служебных отношений использовать термин «государственный служащий».

Отдельные ученые, характеризуя государственного служащего, используют термин *«работник»*, тем самым подчеркивая, что государственная служба, при всей ее специфике, все же является трудовой деятельностью[2]. Данный подход подчеркивает физический аспект государственного служащего как человека и характерен он для специалистов в области трудового права. В то же время вряд ли профессиональную служебную деятельность можно отождествлять с трудовой деятельностью. Особенный общественно-полезный характер деятельности, относящейся к государственной службе, подтверждается специальным законодательством о государственной службе, четко отграничивающим де-юре государственных служащих от статуса наемных работников по нормам трудового права[3], а также актами Конституционного Суда РФ. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 27 декабря 1999 г. № 19-П[4] отмечается, что гарантии и льготы, предусмотренные для государственных служащих, призваны компенсировать ущерб, наносимый принципу равенства введением отдельных ограничений их прав и свобод. В научной литературе указывается на непроизводственный характер деятельности государственных служащих, ее воздействие на сознание людей, экономику, деятельность трудовых коллективов[5].

---

[1] См., например, ст. 10 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; ст. 3 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации».

[2] См.: *Ершова Е.А.* Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. М., 2008.

[3] См., например, ст. 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

[4] СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 354.

[5] *Старилов Ю.Н.* Государственная служба и служебное право: учеб. пособие. М.: Норма: Инфра-М, 2015. С. 109.

Личностный признак государственного служащего, помимо названных особенностей, увязывается с требованием о наличии гражданства Российской Федерации[1]. Вместе с тем одной из важнейших проблем субъектного состава государственно-служебных правоотношений выступает тот факт, что в настоящее время на военную службу по контракту могут поступать и иностранные граждане, а также лица без гражданства[2], что противоречит п. 4 ст. 32 Конституции РФ и ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», нормы которых определяют конкретного субъекта данных правоотношений – гражданин Российской Федерации, а следовательно, речь идёт о правовой лизии, которую необходимо разрешать[3]. К другим личностным особенностям государственного служащего относятся также достижение 18-летнего возраста и ответствие квалификационным требованиям, установленным служебным законодательством[4]. При этом государственный служащий должен иметь профессиональное образование и соответствовать требованиям законодательства о конкретном виде государственной службы.

В качестве обязательного личностного признака государственного служащего отдельные авторы называют его соответствие требованию политической (а в несколько иной трактовке – профессиональной, служебной) благонадёжности[5]. В этой связи представляет интерес зарубежная практика, где от претендента на должность чиновника (например, в Германии) требуется гарантия его благонадёжности, которая трактуется как готовность лица в любое время выступить в за-

---

[1] См., например, ст. 13 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

[2] См. ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и ст. 18.1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

[3] См. подробнее: *Неверов А.Я.* Правовые основы прохождения военной службы в Российской Федерации иностранными гражданами (новелла российского законодательства или коллизия права?) // Закон и армия. 2005. № 3.

[4] См., например, ст. 21 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; ст. 17 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.

[5] *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. М., 2000. С. 132.

щиту конституционного строя[1]. На наш взгляд, в современных условиях благонадёжность государственного служащего должна означать его потенциальную готовность обеспечить защиту конституции, национальных интересов страны при условии обладания им таким уровнем сознания, при котором поведение государственного служащего будет базироваться на определённой системе нравственных норм, соответствующих представителю особой профессиональной группы.

Одним из факторов, подтверждающих благонадёжность лица, претендующего на замещение должности, можно считать отсутствие его в реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, предусмотренном ст. 15 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[2]. В отдельных актах служебного законодательства устанавливается требование принятия присяги на верность государству (Российской Федерации)[3].

К важнейшим признакам, свойственным государственному служащему, относится и *замещение им определённой должности* в государственном органе (лишь в исключение из общего правила в некоторых случаях государственные служащие могут в определенные периоды прохождения службы и не замещать конкретную должность). Исходя из этого, В.М. Манохин в качестве отличительных признаков государственного служащего указывал следующее: последний действует по поручению государства и от его имени; каждый из государственных служащих занимает государственную должность, учреждённую государством[4].

---

[1] *Атаманчук Г.В.* Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М., 1996. С. 81–97.

[2] Данное положение установлено Федеральным законом от 1 июля 2017 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений» // СЗ РФ. 2017. № 27. С. 3929.

[3] См.: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 46; Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 53; Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. № 1. Ст. 15; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 45.

[4] *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997.

К сожалению, служебное законодательство не дает определение понятия «государственная должность» применительно к службе в государственном органе. В русском литературном языке рассматриваемый термин трактуется как «служебное место» или «служебная обязанность»[1]. На наш взгляд, сущностную характеристику понятия должность в аппарате государственного органа определяют слещие элементы*:* 1) должность – это первичная ячейка структуры аппарата органа государственной власти (государственного органа) Российской Федерации или субъекта РФ, предусмотренная действующим законодательством и штатно-организационными нормативами; 2) за каждой должностью закреплена часть компетенции соответствующего органа государственной власти (государственного органа) Российской Федерации или субъекта РФ, с точным установлением полномочий лица, замещающего эту должность.

На этой основе допустимо подразделять государственные должности государственной службы на должности в федеральных органах государственной власти (органах государственной власти субъектов РФ) или федеральных государственных органах (государственных органах субъектов РФ), что характеризует особенности полномочий государственных служащих в иерархии аппаратов перечисленных органов. С замещением той или иной государственной должности в государственном органе связано выполнение служащим государственных функций, полномочий государственного органа; совершение во многих случаях действий, вызывающих юридические последствия. Кроме того, государственному служащему присваиваются в установленном законом порядке классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание[2].

Следующим признаком, характеризующим государственного служащего, считается *получение им вознаграждения* (денежного содержания) за его труд, выплачиваемого за счёт средств федерального бюджета или средств бюджета субъекта РФ, размер которого зависит от занимаемой должности.

---

[1] *Ожегов С.И.* Указ. соч. С. 141.

[2] *Старилов Ю.Н.* Государственная служба и служебное право. С. 109.

Завершающим признаком, характеризующим государственного служащего, следует признать то, что содержание его деятельности, а также социально-правовой статус (права, обязанности, запреты, ограничения, гарантии, дисциплинарная ответственность) определяются федеральными законами, регулирующими отдельные виды государственной службы. В обозначенном признаке находит своё выражение *подчинение государственного служащего служебной дисциплине* на государственной службе, в том числе под угрозой привлечения его к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка. Данный признак государственного служащего и обусловливает его возможность быть субъектом правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе.

Проведённый нами детальный анализ позволил выделить следующие обязательные *признаки государственного служащего:*

1) принадлежность к определённому социальному слою – физическое дееспособное лицо, гражданин Российской Федерации;

2) наличие возможностей и способностей выполнять самостоятельный и обособленный вид деятельности, для осуществления которого на профессиональной основе он принимается в конкретное организационное звено органа государственной власти (государственного органа) Российской Федерации или субъекта РФ;

3) замещение в органе государственной власти (государственном органе) Российской Федерации или субъекта РФ определённой его структурой и штатным расписанием первичной структурной единицы в виде должности государственной службы, определяющей в соответствии с должностным регламентом круг его служебных обязанностей;

4) получение за свой труд денежного содержания за счёт средств федерального или соответствующего регионального бюджета, которое должно обеспечить ему достаточные материальные условия для независимого от внешних влияний осуществления служебных обязанностей;

5) содержание деятельности государственного служащего и его социально-правовой статус определяются федеральными законами, регулирующими отдельные виды государственной службы.

Основным среди перечисленных признаков является, конечно, исполнение обязанностей по должности государственной службы. Все остальные так или иначе обусловливаются данным признаком. Таким образом, *государственный служащий* – это представитель определённого социального слоя, физическое дееспособное лицо – гражданин Российской Федерации, осуществляющий особый вид профессиональной служебной деятельности в соответствующей первичной структурной единице в виде должности государственной службы в органе государственной власти или государственном органе Российской Федерации (субъекта РФ) за денежное содержание, выплачиваемое за счёт средств соответствующего бюджета, и имеющий гарантированный государством социально-правовой статус[1].

Вопрос о субъектном составе второй стороны правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе является дискуссионным, что обусловлено отсутствием единой позиции учёных о субъектном составе служебных правоотношений. Так, по мнению С.Е. Чаннова, «сторонами служебного правоотношения всегда выступают служащий и наниматель. В роли последнего могут выступать Российская Федерация, ее субъекты, муниципальное образование, однако субъектов служебного правоотношения всегда только два»[2].

Представители «трудоправовой» концепции регулирования служебных отношений традиционно к нанимателю относят орган государственной власти, в котором служащий замещает должность государственной службы[3]. Л.А. Чиканова утверждает, что служебные отношения – «трёхсубъектные», поскольку со сторо-

---

[1] См.: *Добробаба М.Б.* Административные правоотношения с участием государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации: монография. Краснодар. 2010. С. 25–26.

[2] *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. С. 23–24.

[3] См., например: *Чиканова Л.А.* Правовое регулирование труда государственных служащих: перспективы развития // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 48; Настольная книга государственного служащего. Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / отв. ред. В.И. Шкатулла. М., 1999. С. 52; *Усачев В.* Трудовой договор чиновника // Служба кадров. 1998. № 2. С. 19; *Гусев А.В.* Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Екатеринбург, 2005. С. 117.

ны нанимателя как бы выступают одновременно два субъекта – собственно наниматель (действующее законодательство в качестве такового определяет государство) и представитель нанимателя (обычно им является руководитель государственного органа), в связи с чем другой субъект служебных правоотношений – гражданский служащий – вступает в правоотношения одновременно и с государством-нанимателем, и с его представителем[1].

Для решения вопроса о возможности государства быть субъектом государственно-служебного правоотношения, в том числе правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе, обратимся к коллективной монографии, в рамках которой было проведено исследование субъектов публичных правоотношений[2]. Следует признать, что государство – это юридическая фикция, несущая в себе не столько правовое, сколько политическое и идеологическое содержание. При этом со стороны представителей науки административного права государство в целом представляется политико-юридической умозрительной конструкцией, находящей своё выражение лишь в действиях или бездействии вполне конкретных государственных органов и лиц, заключающих в себе часть компетенции государства или его составных частей.

В действующем законодательстве отсутствует легальное понимание государства в целом, субъекта Российской Федерации. Фактически, как только речь заходит о конкретных правоотношениях, законодатель избирает конструкцию, в которой от лица государства действуют соответствующие государственные органы[3]. Как пишет О.В. Михайленко, «в действиях (бездействии) должностного лица реализуются право- и дееспособность самого государства. И данный тезис вряд ли кто оспорит»[4]. Однако следует учитывать, что существует разная право- и дееспо-

---

[1] См.: *Чиканова Л.А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 16–17.

[2] См.: *Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В.* Указ. соч. С. 74–103.

[3] См., например, ст. 12 Налогового кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 14.11.2017) (часть первая) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; Российская газета. 2017. 17 нояб.

[4] *Михайленко О.В.* Имущественная ответственность за вред, причинённый осуществлением публичной власти: теоретические аспекты и проблемы её реализации на практике. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 87.

собность в публично-правовой сфере. Если признать публичную дееспособность государства в целом, то тогда возникает множественность субъекта государственного управления – это одновременно и государство, и органы государства, и должностные лица[1].

В данном случае следует осторожно подходить к вопросу о распространении конституционной теории о государстве на сферу публичных правоотношений в целом. Если согласиться с тем, что государство в целом и субъекты РФ являются участниками конституционных правоотношений[2], то применительно к государственному управлению происходит конкретизация этих субъектов в виде органов и лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями.

По утверждению А.А. Дёмина, «в последнее время учёные стали рассматривать Российское государство в целом субъектом административного права. Однако государство в качестве субъекта административного права является носителем административной правоспособности, а административная дееспособность приходится на долю представляющих его органов исполнительной власти или управления, в отличие от граждан, сочетающих в себе оба эти юридические качества»[3]. Такой вывод следует из отдельных судебных актов и нормативных актов органов исполнительной власти[4].

В государственно-служебных правоотношениях нанимателем выступает непосредственно государство либо его территориальное образование (применитель-

---

[1] Рассматривая эту группу субъектов в качестве юридических лиц публичного права, утверждается, что только государство, субъекты федерации и муниципальные образования обладают гарантированной самостоятельностью. Публичное право может ограничивать дееспособность таких публичных юридических лиц, самостоятельность которых не гарантирована Конституцией, а зависит от воли законодателя. См.: *Ястребов О.А.* Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 14.

[2] *Анненкова В.Г.* Единство Российского государства: проблемы конституционной теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006.

[3] См.: *Дёмин А.А.* Субъекты административного права Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2010. С. 23.

[4] См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15 августа 1997 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 3. С. 6; Постановление Правительства РФ от 9 сентября 2002 г. № 666 (ред. от 02.03.2005, с изм. от 14.07.2005) «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» // СЗ РФ. 2002. № 37. Ст. 3529 (утратило силу).

но к нашей стране это Российская Федерация в целом и входящие в ее состав субъекты Федерации). В основе данного подхода лежит так называемая теория юридической личности государства, суть которой в том, что «государство, т.е. сама Российская Федерация… в строго юридическом смысле может рассматриваться наряду с гражданином как самостоятельная сторона государственно-служебного правоотношения…»[1].

Между тем законодатель, сформулировав понятие государственной службы в ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», в числе субъектов, чью деятельность обеспечивает государственный служащий (а значит, и вступает в публичные правоотношения с указанными субъектами), называет и государственные образования (Российскую Федерацию, субъекты РФ), и государственные органы. С другой стороны, в ст. 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», законодатель говорит о представителе нанимателя как о действующем от имени Российской Федерации и субъектов РФ. Подобный подход законодателя позволяет ставить вопрос о раздвоении субъекта публичного правоотношения.

Если всё же абстрагироваться от теории государства как юридической личности, то обнаруживается, что в одних случаях стороной в правоотношении является государство как совокупность органов и территориальное образование со всеми признаками, присущими государству, а в других случаях речь может идти сугубо об органах государства. Согласимся, что определяющим критерием для подобной дифференциации должны стать уровень познания явления и конституционные принципы[2].

Переводя спор о сторонах государственно-служебных правоотношений в плоскость правоотношений ответственности, заметим, что спорным является вопрос о том, кто играет роль субъекта данного вида правоотношений: государство[3]

---

[1] *Гришковец А.А.* Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. 2002. № 12. С. 11–24.

[2] См.: *Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В.* Указ. соч. С. 81.

[3] См.: *Шиндяпина М.Д.* Стадии юридической ответственности. М., 1998. С. 63.

или компетентные государственные органы[1], в лице которых государство участвует в правоотношениях ответственности[2]. Полагаем, что поскольку государство, с одной стороны, осуществляет свою деятельность через уполномоченные им государственные органы, которые опосредуют его волю, а с другой – публичная дееспособность государства может быть реализована только посредством уполномоченных соответствующими государственными органами должностных лиц, последние и будут являться второй стороной правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе.

Таким образом, правоотношение дисциплинарной ответственности на государственной службе возникает между совершившим дисциплинарный проступок государственным служащим и должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями (представителем нанимателя, руководителем, командиром) от имени публичного образования-нанимателя (Российской Федерации или субъекта РФ). Названные субъекты правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе являются их *основными, обязательными участниками*. При этом в случае привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности имеет место официальная отрицательная оценка противоправного поведения государственного служащего от имени государства.

Следует иметь в виду, что в отличие от материальных правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, имеющих двусторонний характер, процессуальные правоотношения включают и третью сторону. Участники правоотношений, выступающие в качестве этой стороны, выступают *дополнительными субъектами*. Данное обстоятельство делает актуальным вопрос о субъектном составе процессуальных правоотношений дисциплинарной ответственности, которые приводят в движение материальные правоотношения ответственности и обусловливают дисциплинарное производство и привлечение винов-

---

[1] См.: *Брайнин Я.М.* Уголовный закон и его применение. М., 1967. С. 102.

[2] См.: *Курляндский В.И.* О сущности и признаках уголовной ответственности // Советское государство и право. 1963. № 11. С. 91; *Епанешников В.С.* Юридическая ответственность лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 20.

ных служащих к дисциплинарной ответственности. Поэтому субъектный состав материальных и процессуальных правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе может не совпадать.

Подробная регламентация правового статуса субъектов, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях, позволила В.В. Денисенко провести классификацию субъектов административно-деликтных отношений, отражающую всё их видовое многообразие[1]. В отличие от КоАП РФ, служебное законодательство, к сожалению, не содержит исчерпывающего перечня субъектов отношений дисциплинарной ответственности на государственной службе и не раскрывает в полной мере их статуса. В научной литературе, посвященной дисциплинарной ответственности государственных служащих, предпринимались попытки провести классификацию субъектов правоотношений, возникающих при привлечении гражданского служащего к дисциплинарной ответственности в зависимости: от количественного состава; от полноты участия в стадиях дисциплинарного производства; от объёма дисциплинарной власти; от роли в дисциплинарном производстве[2].

На основании анализа действующего служебного законодательства, а также существующих научных подходов к проблеме субъектного состава исследуемых правоотношений считаем целесообразным предложить следующую классификацию субъектов процессуальных правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, с учётом их процессуального статуса, поделив их на группы:

1. Основные (обязательные) субъекты:

1) лицо, совершившее дисциплинарный проступок и претерпевающее на себе дисциплинарное преследование (государственный служащий);

---

[1] См.: *Денисенко В.В.* Субъектный состав административно-деликтных отношений: проблемные вопросы теории. Ростов-на-Дону, 2001. С. 219–220.

[2] *Климкина Е.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего: монография. М., 2007. С. 94–95.

2) лицо, уполномоченное применять (применяющее) дисциплинарное преследование и налагать дисциплинарное взыскание (представитель нанимателя, руководитель, командир).

2. Дополнительные субъекты:

1) субъекты, осуществляющие служебную проверку (проверку) либо оказывающие содействие в её проведении: комиссия по проведению служебной проверки с участием ряда подразделений государственного органа (подразделение по вопросам государственной службы и кадров; юридическое (правовое) подразделение; иные структурные подразделения) и представителей выборного профсоюзного органа; подразделение кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений; комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационная комиссия); специалист, защитник, свидетель, переводчик (лицо, участвующее в судебном рассмотрении материалов о грубом дисциплинарном проступке военнослужащего);

2) субъекты, обеспечивающие законность и обоснованность дисциплинарных санкций: суд; вышестоящий руководитель (начальник) – на федеральной государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью; непосредственный начальник того лица, действия которого обжалуются (командир воинской части, начальник органа военной полиции), – на военной службе; комиссия государственного органа по рассмотрению служебных споров на государственной гражданской службе;

3) субъекты дисциплинарного обвинения (прокурор, Счетная палата РФ (субъекта РФ), полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, другие лица, наделённые контрольно-надзорными полномочиями).

Следует иметь в виду, что прокурор, являясь руководителем органа или учреждения прокуратуры, может быть не только субъектом дисциплинарного обвинения, но и обязательным субъектом, уполномоченным применять (применяющим) дисциплинарное взыскание[1]. В случае совершения военнослужащим дисциплинарного проступка, содержащего признаки грубого дисциплинарного про-

[1] См. ст. 41.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

ступка[1], суд (в данном случае – гарнизонный военный суд) становится, наряду с командиром как лицом, уполномоченным осуществлять дисциплинарное преследование, обязательным субъектом правоотношений дисциплинарной ответственности[2].

Применительно к административно-деликтным правоотношениям в качестве критерия классификации дополнительных субъектов В.В. Денисенко предложил выделить «признак заинтересованности в исходе дела»[3]. Схожее мнение также высказывали И.А. Галаган и А.В. Василевский[4]. По их мнению, «своеобразие субъектов правоприменительных отношений заключается в том, что их можно довольно четко разграничить на две группы: 1) участников этих отношений, непосредственно заинтересованных в исходе дела; 2) лиц, обличенных полномочиями на разрешение дел, но не имеющих личного интереса в споре или ином конкретном юридическом вопросе».

Полагаем, что заинтересованность в исходе дела государственного служащего как обязательного субъекта правоотношений дисциплинарной ответственности вряд ли может быть поставлена под сомнение. Что касается второй стороны анализируемых правоотношений, должностное лицо, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями от имени публичного образования-нанимателя (Российской Федерации или субъекта РФ), призвано обеспечить публичный интерес, имея при этом служебно-юридическую заинтересованность в исходе дела. Представляется, что правомерно сделать вывод о неравенстве двух сторон обязательных субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, поскольку только первая обладает государственно-властными полномочиями.

---

[1] См. ч. 2 ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

[2] Федеральный закон от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» // СЗ РФ. 2006. № 49 (ч. 1). Ст. 5089; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4192.

[3] См.: *Денисенко В.В.* Системный анализ административно-деликтных отношений. С. 218.

[4] *Галаган И.А., Василенко А.В.* К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. 1998. № 3. С. 14.

Нередко руководитель государственного органа, уполномоченный осуществлять дисциплинарное преследование, имеет при этом и личный интерес. Так, 24% опрошенных в ходе анкетирования государственных служащих считают, что применение дисциплинарной ответственности связано с конфликтными отношениями между руководителем и подчиненным и обусловлено субъективными причинами[1]. Отмечается, что положения Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные ты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»[2], позволяющие увольнять служащих по такому основанию как утрата доверия представителя нанимателя, «могут быть использованы нечистоплотными чиновниками для того, чтобы избавиться от кристально чистых коллег»[3]. Это обусловливает необходимость направить усилия законодателя на ограничение дискреционных полномочий субъекта дисциплинарной юрисдикции при формировании унифицированной модели публичной дисциплинарной ответственности[4].

Таким образом, основные (обязательные) субъекты правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе являются участниками этих правоотношений, непосредственно заинтересованными в исходе дела. Что касается дополнительных субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, с учётом того, что в служебном законодательстве в ряде случаев особенности правового положения субъектов правоотношений определяются признаком их заинтересованности в исходе дела, представляется, что данный критерий может быть положен в основу их классификации.

---

[1] См.: Приложение 7. Результаты анкетирования 279 государственных гражданских служащих и служащих федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью. С. 455–461.

[2] СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4294.

[3] См.: *Беляков А.* Критерий утраты доверия – слишком сомнительный [Электронный ресурс]. URL: http://news.mail.ru/politics/6247717/ (дата обращения: 25.12.2012).

[4] *Чаннов С.Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. С. 28–29.

Так, в частности, в ст. 9 Федерального закона «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» к лицам, не заинтересованным в исходе судебного рассмотрения, законодатель относит специалиста и переводчика. Полагаем, что к лицам, не заинтересованным в исходе дела, может быть также отнесен и свидетель. Данная категория субъектов должна выступать в качестве «индифферентных, т.е. юридически безразличных субъектов правоотношений»[1], однако речь должна идти об отсутствии интереса именно в правовом, но не в социальном аспекте.

Что касается защитника, то он лично заинтересован в благоприятном для клиента исходе дела. Все остальные дополнительные субъекты правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, обладая государственно-властными полномочиями, могут быть признаны имеющими юридическую заинтересованность в исходе дела.

Таким образом, *субъект* правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе – это участник данного правоотношения, реализующий свой административно-правовой статус в связи с совершением государственным служащим дисциплинарного проступка.

Для материальных правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе характерен двухсубъектный состав: государственный служащий непосредственно вступает в правоотношения с должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями от имени публичного образования-нанимателя (Российской Федерации или субъекта РФ). Названные субъекты правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе являются основными, обязательными участниками анализируемых отношений, непосредственно заинтересованными в исходе дела. Необходимой предпосылкой для вступления субъекта служебного права в правоотношение дисциплинарной ответственности на государственной службе является обладание лицом служебной правосубъектностью.

---

[1] См.: *Денисенко В.В.* Указ. соч. С. 218.

Помимо основных субъектов, в процессуальных правоотношениях дисциплинарной ответственности на государственной службе могут участвовать и дополнительные субъекты, причём субъекты материальных и процессуальных правоотношений могут как совпадать, так и не совпадать. Среди дополнительных субъектов можно выделить как индифферентных субъектов правоотношений, так и лиц, заинтересованных в исходе дела.

§ 4. Содержание правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе: теоретическая модель

Наряду с объектом и субъектами обязательным элементом правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе является его содержание. В научной литературе отсутствует единый подход к решению вопроса о сущности понятия «содержание правоотношения», что обусловило существование ряда подходов к его исследованию.

По мнению одной группы учёных, содержанием правоотношения являются субъективные юридические права и субъективные юридические обязанности[1]. Другая группа учёных в качестве содержания правоотношения рассматривает общественное отношение, которое получает правовое оформление, при этом права и обязанности участников, по их мнению, представляют собой особое проявление данного отношения[2]. Некоторые авторы содержание правоотношения видят во взаимодействии его сторон, а субъективные права и субъективные юридические обязанности относят к форме правоотношений[3]. Полагаем, что существование

---

[1] *Алексеев С.С.* Общая теория права. Курс в двух томах. Т. 2. М., 1982; *Комаров С.А.* Общая теория государства и права. 7-е изд. СПб., 2004; *Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А.* Теория государства и права: учебник. М., 2005. С. 538–539; Теория государства и права: учеб. для вузов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Дмитриева. 2-е изд., изм. и доп. М., 2000. С. 352; *Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К.* Теория государства и права: учеб. пособие. 2-е изд., пересмотр. и доп. М., 2007. С. 488.

[2] *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 211; *Тархов В.А.* Гражданское право. Общая часть. Курс лекций. Чебоксары, 1997. С. 115.

[3] Общая теория государства и права. Академический курс в трёх томах / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 673; *Рассолов М.М.* Проблемы теории государства и права: учеб. пос. для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501

данных точек зрения может быть объяснено тем, что в названных случаях речь идёт о различных видах содержания правоотношения.

В последнее время среди теоретиков права устоялись взгляды о возможности выделения материального и юридического содержаний правоотношения. При таком подходе юридическое содержание правоотношения может быть определено как субъективные права и обязанности, а материальное содержание – как фактическое поведение, которое управомоченный может, а правообязанный должен совершить[1].

Несколько расширительно содержание правоотношения понимают Н.И. Матузов и А.В. Малько, которые отмечают, что в любом правовом отношении можно выделить материальное (фактическое), волевое и юридическое содержания. По мнению авторов, материальное содержание правоотношения составляют опосредованные правом общественные отношения; волевое содержание правоотношения – государственная воля, воплощённая в правовой норме и в возникшем на её основе правоотношении, а также волевые акты его участников; юридическое содержание – субъективные права и обязанности сторон (субъектов) правоотношения[2].

Полагаем, правомерно утверждать, что любое правоотношение выступает как единство содержания и формы. Поскольку в рамках данного исследования представляет интерес именно юридическое содержание правоотношений, остановимся на определении сущности субъективных прав и обязанностей обязательных участников правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, а также проведём анализ их содержательной характеристики.

В специальной литературе Ю.Н. Старилов относит к содержанию административных правоотношений права, обязанности, запреты, ограничения субъектов административного права, а также процессуально-правовой режим их осуществ-

---

«Юриспруденция». М., 2007. С. 254; *Чугунов Ю.О.* Норма права и правоотношение (вопросы теории): дис. … канд. юрид. наук. Коломна, 2003. С. 38.

[1] См., например: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. М., 1981. С. 112; *Леушин В.И.* Правовые отношения // Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1998. С. 340.

[2] *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 490.

ления, исполнения, соблюдения или правовой защиты[1]. В качестве важнейшего элемента содержания административного правоотношения автор выделяет публичные права и обязанности участников публично-правовых отношений, деятельность которых связана с осуществлением публичных обязанностей и правомочий[2].

Особенности юридического содержания служебного правоотношения как разновидности административных правоотношений, С.Е. Чаннов связывает с их субъектами служебных отношений, которым принадлежат корреспондирующие субъективные права и обязанности.

На наш взгляд, *юридическое содержание* правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе является производным от юридического содержания государственно-служебного правоотношения[3] с особенностями, обусловленными их отнесением к охранительным правоотношениям, и составляет субъективные права и юридические обязанности участников правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе.

Определяющим в содержании исследуемых правоотношений является связь права должностного лица, наделённого от имени нанимателя (Российской Федерации или субъекта РФ) полномочиями по привлечению к дисциплинарной ответственности государственного служащего, в результате совершения им дисциплинарного проступка и обязанности государственного служащего понести наказание за содеянное.

Исследование субъективных прав и юридических обязанностей субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе невозможно без выявления сущности категорий «субъективное право» и «юридическая обязанность» с позиции общей теории права. На сегодняшний день можно условно выделить две концепции *субъективного права*, первая из которых является наиболее устоявшейся. Представители данной концепции под субъективным

---

[1] *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1. С. 408.

[2] См.: *Елистратов А.И.* Основные начала административного права. 2-е изд. М., 1917. С. 68–81.

[3] См.: *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. С. 7.

правом понимают дозволенное поведение управомоченного субъекта[1]. Представители второго направления рассматривают субъективное право в качестве средства регулирования поведения субъектов. В данном аспекте субъективное право определяется в качестве возможности управомоченного лица требовать от обязанных лиц совершения либо воздержания от совершения определённых действий[2].

Согласимся с утверждением Р.О. Халфиной, что приведённые точки зрения раскрывают разные стороны субъективного права, являющегося явлением социальной реальности[3]. В научной литературе отмечается, что с точки зрения места субъективного права в правоотношении определяющим является то, что субъективное право связано с обязанностями лица, которое противостоит ему в данном правоотношении»[4].

Структуру субъективного права образуют конкретные юридические притязания, возможности, правомочия, которые предоставляются и гарантируются субъекту, и их взаимосвязь[5]. По мнению Ю.Н. Старилова, субъективные права обязательно характеризуются признаком публичности, следовательно могут воздействовать на управленческие процессы[6]. Поскольку государственные служащие относятся к субъектам публично-правовой деятельности, особенности их субъективных прав определяются особенностями их правового статуса[7].

Как отмечает Е.Б. Лупарев, субъективное публичное право представляет собой не только возможность носителя субъективного права осуществлять активные

---

[1] См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. Т. 2. М., 1981. С. 118; *Братусь С.Н.* О соотношении гражданской правоспособности и субъективных гражданских прав // Советское государство и право. 1949. № 8. С. 33–35; *Спиридонов Л.И.* Теория государства и права: учебник. М., 1996. С. 99; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 249–250; *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права: учебник. М., 2001. С. 641; *Абдулаев М.И.* Теория государства и права. СПб., 2003. С. 194; и др.

[2] См.: *Иоффе О.С.* Избранные труды: в 4 т. Т. 1. СПб., 2003. С. 83, 88; *Вильнянский С.И.* Лекции по советскому гражданскому праву. Харьков, 1958. С. 78–79.

[3] См.: *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. С. 227.

[4] См.: *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. С. 78.

[5] См.: *Матузов Н.И.* Теоретические проблемы субъективного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харьков, 1973. С. 18.

[6] См.: *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001. С. 69.

[7] См.: *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995. С. 126–134.

действия, но и возможность требовать определённого поведения от лиц, наделённых государственно-властными полномочиями, при условии, что такое поведение обусловливает существование субъективного публичного права[1]. В этой связи целесообразно привести мнения учёных, выделяющих ряд правомочий в структуре субъективного права. Так, Ю.А. Бунеева выделяет следующие три возможности: 1) пассивное право, представляющее собой обладание субъективным правом, зависимо от активности правосубъектного лица; 2) активное право, суть которого заключается в реализации права собственными активными действиями; 3) можность защиты от посягательств на правосубъектное право[2]. Аналогичные правомочия в структуре субъективного права выделяют и другие авторы[3]. Иными словами, обобщённо можно выделить следующие элементы юридического сожания субъективного права: а) право-пользование; б) право-требование; в) право-притязание[4].

Правоотношение дисциплинарной ответственности на государственной службе является охранительным правоотношением, что отличает содержание данного вида правоотношений особенностями, заключающимися в содержании субъективных прав и обязанностей, их соотношении между собой[5]. Теоретическая основа конструкции охранительных правоотношений ответственности была работана С.Ф. Кечекьяном в середине XX века. Суть её сводится к тому, что правам и обязанностям государства, содержанием которых является назначение наказания и приведение приговора в исполнение, корреспондирует обязанность шителя понести наказание и предусмотренные законом негативные последствия[6]. Аналогичной позиции придерживается и ряд других учёных советского периода

---

[1] *Лупарев Е.Б.* Общая теория административно-правового спора: монография. Воронеж, 2003. С. 76.

[2] См.: *Бунеева Ю.А.* Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2000. С. 17.

[3] *Мелехин А.В.* Теория государства и права: учебник. 2-е изд. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] *Климкина Е.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России. С. 102.

[5] *Алексеев С.С.* Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 108.

[6] *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 182.

развития правовой науки[1]. Представляется, что содержание охранительного правоотношения наряду с обязанностями должно включать и права правонарушителя.

Так, в содержании правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе можно выделить следующие права государственного служащего, совершившего дисциплинарный проступок: право на соразмерную меру ответственности; на освобождение от дисциплинарной ответственности; право на защиту; право изменить статус в объёме, который определён законом; право требовать соответствия решения должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, нормам служебного законодательства. Названный перечень прав совершившего дисциплинарный проступок государственного служащего не позволяет, вопреки мнению Б.Т. Базылева, назвать его пассивной стороной правоотношения, на которую возлагается обязанность претерпевать различные лишения[2].

Таким образом, *субъективное право государственного служащего* как элемент юридического содержания правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе может быть определено в качестве установленной законом меры возможного поведения государственного служащего в данном правоотношении, обеспечиваемого публичным образованием-нанимателем (Российской Федерацией или субъектом РФ), от имени которого выступает должностное лицо, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, и гарантируемого возможностью применения мер дисциплинарного принуждения.

В связи с тем, что правам совершившего дисциплинарный проступок государственного служащего корреспондируют соответствующие обязанности нанимателя (Российской Федерации или субъекта РФ), от имени которого выступает должностное лицо, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочия-

---

[1] См.: *Базылев Б.Т.* Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск, 1985. С. 72; *Головкин Л.В.* Отношения юридической ответственности в плане теории правоотношений: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1970. С. 16.

[2] См.: *Базылев Б.Т.* Указ. соч. С. 82.

ми, они являются реальной гарантией законной и обоснованной реализации данного вида юридической ответственности.

В научной литературе справедливо отмечается определённая специфика реализации государственным служащим правомочия обращаться в вышестоящие органы или суд с целью защиты прав и законных интересов, связанных с их служебной деятельностью[1]. Обжалованы могут быть любые индивидуальные решения должностного лица, в том числе привлечение к дисциплинарной ответственности.

Поскольку нанимателем в государственно-служебном правоотношении является публичное образование, получается, что при нарушении своего субъективного права в рамках правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, с целью недопустимости его незаконного привлечения к дисциплинарной ответственности, государственный служащий обращается за защитой к публичному образованию-нанимателю (Российской Федерации или субъекту РФ) в лице:

а) суда или должностных лиц, наделённых государством соответствующей компетенцией (для военнослужащих – непосредственный начальник (командир) того лица, действия которого обжалуются, для служащих федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, – вышестоящий руководитель (начальник);

б) либо к юрисдикционным органам, создаваемым с участием представителей публичного образования-нанимателя – комиссии государственного органа по служебным спорам.

Представляется, что данная ситуация обусловлена особым субъектным составом государственно-служебных правоотношений, в том числе и правоотношений дисциплинарной ответственности, что не позволяет сделать вывод об отсутствии правомочия на государственную или иную защиту с участием публичного образования-нанимателя.

Субъективное право на защиту включает в себя три правомочия-возможности: 1) осуществлять самостоятельные действия по защите права;

[1] См.: *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. С. 80.

2) осуществлять самостоятельные юридические действия по восстановлению права; 3) требовать от государственных органов принятия мер, связанных с принудительным восстановлением нарушенного права[1]. В то же время, как отмечается в научной литературе[2], в объективной реальности обращение за защитой нарушенного права в вышестоящий орган сопряжено со значительными усилиями, неходимыми для его восстановления. На практике большинство государственных служащих сознательно отказываются от использования данного права. Данный вывод был сделан на основе изучения статистических данных и результатов проведённого анкетирования, показывающих только единичные случаи обращения гражданских служащих субъектов Российской Федерации за защитой нарушенных прав[3]. Такое положение можно объяснить тем, что когда государственный служащий восстанавливает нарушенное право, негативное отношение к нему руководства может стать тем условием, при котором продолжение служебной деятельности в данном государственном органе будет для него достаточно тяжелым.

В юридической литературе нет единой позиции по вопросу о включении в содержание субъективного права таких процессуальных прав участников правоотношений, как право на защиту своих прав (ст. 45, 46 Конституции РФ), право на обращение с жалобой в суд[4]. Так, Ю.Н. Старилов, утверждая, что те юридические процедуры, которые предназначены для реализации субъективных процессуных прав индивида, находятся за рамками непосредственного содержания тивных прав, определяет их в качестве способов обеспечения этих прав личности[5]. По мнению В.Д. Сорокина, процессуальные нормы осуществляют регулирование не только самого процесса как порядка деятельности, но и всех отношений,

---

[1] *Кархалев Д.* Субъективное право на защиту // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 1. С. 9.

[2] *Дейч И.А., Федосенко В.А*. Проблема реализации субъективных публичных прав и их гарантий государственными гражданскими служащими России // Право и политика. 2007. № 3. С. 42.

[3] См.: Приложение 3. Статистические данные по субъектам РФ, предоставившим обобщённую информацию о государственных гражданских служащих, привлечённых к дисциплинарной ответственности за период 2010 года – 1-ю половину 2015 года (Таблицы 3–4). С. 444–448; Приложение 7. Результаты анкетирования. С. 455–461.

[4] *Карасёва М.В.* Конституционное право граждан СССР на обжалование. Воронеж, 1989.

[5] См.: *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 65.

возникающих по поводу соответствующего процесса либо в ходе его осуществления, либо как его результат[1].

Представляется обоснованным утверждение Е.Б. Лупарева, что указанные явления, с одной стороны, представляют собой гарантии реализации «первичных» процессуальных норм, а с другой – относятся к правам, хотя и реализуются в том случае, когда по мнению лица имеет место нарушение его материальных и процессуальных прав. Автор верно отмечает, что в целом процедуры реализации материальных прав и обязанностей выходят за рамки субъективного права и являются способом его обеспечения. В то же время некоторые процедуры, призванные обеспечить реализацию субъективных процессуальных прав участников правоотношений, входят в непосредственное содержание субъективного права[2]. Полагаем, что урегулированное служебно-правовыми нормами право на защиту, в том числе и право на судебное обжалование, входит в содержание субъективного права государственных служащих – субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе.

Что касается должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, то, выступая в соответствующих правоотношениях от имени нанимателя (Российской Федерации или субъекта РФ), данное должностное лицо реализует гарантируемое возможностью применения мер государственного принуждения *право на применение мер ответственности в пределах, установленных служебным законодательством*.

Другим элементом юридического содержания правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе являются *субъективные обязанности* государственного служащего и должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями от имени нанимателя (Российской Федерации или субъекта РФ), возникающие в результате совершения государственным служащим дисциплинарного проступка.

---

[1] См.: *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 47–48.

[2] *Лупарев Е.Б.* Общая теория административно-правового спора. С. 96.

Можно выделить ряд общих и отличительных признаков субъективного права и субъективной обязанности. Так, например, как и субъективное право, субъективная обязанность всегда имеет нормативное закрепление, однако, в отличие от права, предполагает не возможность, а необходимость действовать определённым образом в строго ограниченных для субъекта правоотношения рамках. При этом термин «необходимость», по мнению С.С. Алексеева, применительно к обязанности понимается как долженствование, которое основано на требованиях юридических норм[1].

Как и субъективное право, субъективная обязанность воплощает в себе связь её обладателя с государством и с выступающим от его имени другим участником правоотношения – управомоченным субъектом.

По своему содержанию субъективная обязанность прямо противоположна субъективному праву. При этом и субъективное право, и обязанность служат единой цели – удовлетворению признаваемых законом интересов управомоченного лица, обеспечивая её достижение с различных полюсов правоотношения: обязанность – со стороны обязанного, а субъективное право – со стороны управомоченного субъекта. Отсюда «обязанность есть обеспеченная законом мера должного поведения, которой обязанное лицо следует в соответствии с требованиями и в целях удовлетворения признаваемых законом интересов управомоченного»[2].

Поскольку обязанности субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе обусловлены их субъективными правами, содержательно их можно определить по аналогии с правами. Представляется, что *субъективная обязанность* государственного служащего как элемент содержания правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе может быть определена как установленная законом мера должного поведения государственного служащего в правоотношении дисциплинарной ответственности.

В самом обобщённом смысле в теории права обязанности правонарушителя сводятся к обязанности претерпеть осуждение, наказание и состояние наказанно-

---

[1] *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. Т. 2. М., 1981. С. 125.
[2] *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М., 1961. С. 224.

сти. Обязанности правонарушителя проявляются с момента совершения правонарушения и конкретизируются в правоприменительном акте, где определяется вид взыскания, временные пределы правоотношения ответственности[1].

Полагаем, что субъективной обязанностью государственного служащего – субъекта правоотношения дисциплинарной ответственности является *обязанность быть подвергнутым* возложенным на него *мерам дисциплинарной ответственности* за совершение дисциплинарного проступка, а в случае *если в результате совершения дисциплинарного проступка совершён материальный деликт* – обязанность быть подвергнутым также и мерам *материальной ответственности.* Однако, поскольку по сравнению с другими видами юридической ответственности, где санкция за совершённое правонарушение неотвратима, принятие решения по вопросу о применении наказания при привлечении к дисциплинарной ответственности – в ведении должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, данная обязанность часто остаётся нереализованной. Подобный подход законодателя не соответствует модели публичной дисциплинарной ответственности, поскольку не отвечает потребностям публичного управления, что обусловливает необходимость приведения служебного законодательства в соответствие с публично-правовыми целями этого института.

Если применительно к субъектам правоотношений других видов юридической ответственности можно говорить об обязанности воздержаться от совершения указанных в законе общественно опасных или иных противоправных деяний[2], особенностью правоотношений дисциплинарной ответственности является то, что основной обязанностью государственных служащих является *обязность соблюдать позитивные правила, содержащие служебные обязанности.* В то же время данная обязанность не может быть включена в структуру юридического содержания правоотношения дисциплинарной ответственности на государственной службе, поскольку является субъективной обязанностью субъекта дан-

---

[1] См.: *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Указ. соч. С. 540.

[2] См., например: *Филимонов В.Д., Филимонов О.В.* Правоотношения. Уголовные правоотношения. Уголовно-исполнительные правоотношения. М., 2007. С. 134–137.

ного правоотношения, исходя из двухаспектного понимания юридической ответственности как синтеза позитивного и негативного аспектов.

С одной стороны, привлечение к данному виду ответственности является не обязанностью, а правом должностного лица, наделённого соответствующими полномочиями, которое он реализует от имени нанимателя (Российской Федерации или субъекта РФ). С другой – для уполномоченного должностного лица право применять меры государственного принуждения, направленные на обеспечение служебной дисциплины, есть одновременно и юридическая обязанность. Основанием для такого вывода является установленная в служебном законодательстве обязанность должностного лица, наделённого соответствующими полномочиями, создать условия, необходимые для соблюдения государственными служащими служебной дисциплины[1].

Можно констатировать, что обеспечение соблюдения режима служебной дисциплины, являясь обязанностью должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, создаёт необходимые условия для выполнения задач и функций государственного органа. А как отмечается в научной литературе, для государственного органа все права, вытекающие из его задач и функций, представляют собой служение государству, т.е. в широком плане связаны с выполнением обязанностей перед ним[2].

Таким образом, в правоотношениях дисциплинарной ответственности применение дисциплинарного взыскания к государственным служащим, совершившим дисциплинарный проступок, есть *«право-обязанность»* должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями. В этом заключается её особенность, по сравнению с уголовным и административным правом, где привлечение к ответственности за совершение соответствующего вида правонарушения – обязанность государства; а также по сравнению с гражданским правом, где решение вопроса о применении или отказе от применения мер ответственности оставлено на усмотрение управомоченного лица.

---

[1] См., например, п. 2 ст. 56 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в п. 2 ст. 56); пп. 7–10 Дисциплинарного устава таможенной службы.

[2] См.: *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 83.

Представляется, что между правами и обязанностями в правоотношении дисциплинарной ответственности на государственной службе существует жёсткая связь, при которой «праву-обязанности» должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями от имени государства, противостоит обязанность совершившего дисциплинарный проступок государственного служащего эти меры претерпеть.

Поскольку реализация функций дисциплинарной ответственности должна основываться на сочетании высокой требовательности к государственному служащему с уважительным отношением к человеку, его правам, чести и достоинству[1], в качестве субъективной обязанности нанимателя можно выделить *обязанность государства исключить физические страдания и унижения человеческого достоинства* при применении мер ответственности к государственным служащим, что определяется принципом гуманизма, принципами, касающимися защиты прав человека[2].

Названные выше субъективные права и обязанности субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, за исключением проанализированного выше процессуального права на защиту, имеют материальный характер и составляют единую систему прав и обязанностей субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности, что отражает характер связи между субъектами. Приведённый перечень не носит исчерпывающего характера, а может быть детализирован через рассмотрение стадий дисциплинарного производства.

Отметим, что содержание правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе является производным от юридического содержания государственно-служебных правоотношений с особенностями, связанными с их отнесением к охранительным правоотношениям, и составляет субъективные права и субъективные обязанности участников правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе.

---

[1] См.: *Кирсанова А.В.* Указ. соч. С. 129.

[2] См.: Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1998. 10 дек.

В связи с обозначенной нами позицией, в соответствии с которой нормы права, регулирующие отношения дисциплинарной ответственности на государственной службе, включают в себя как материальные, так и процессуальные нормы, а возникающие при реализации этих норм правоотношения могут быть как материальными, так и процессуальными, субъективные права и обязанности государственного служащего, входящие в содержание материальных правоотношений дисциплинарной ответственности, – это субъективные материальные права и обязанности, а входящие в содержание процессуальных правоотношений – субъективные процессуальные права и обязанности, обусловленные материальными правами и обязанностями и неразрывно связанные с ними. Детальная нормативная регламентация дисциплинарного производства должна способствовать реализации субъективных процессуальных прав совершившего дисциплинарный проступок государственного служащего.

Подводя итог, следует сделать вывод, что юридическое содержание правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, в отличие от других видов правоотношений юридической ответственности, заключается в том, что применение мер дисциплинарной ответственности составляет «право-обязанность» должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, которое часто остаётся нереализованным, что не соответствует модели публичной дисциплинарной ответственности, в рамках которой субъект дисциплинарной юрисдикции должен быть наделён «обязанностью» по применению мер дисциплинарной ответственности.

ГЛАВА 3. ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

§ 1. Дисциплинарное производство на государственной службе как составная часть административного процесса

Материально-правовые нормы о дисциплинарной ответственности на государственной службе требуют в каждом случае возникновения охранительного материального правоотношения дисциплинарной ответственности особой государственно-властной формы его проведения в жизнь – правоприменительной деятельности, которая и реализует дисциплинарную ответственность, а значит, и соответствующие материально-правовые нормы, и выступает в качестве необходимого условия достижения целей обеспечения служебной дисциплины в аппарате государственных органов.

Как верно отмечает Ю.С. Адушкин, в силу такого значения дисциплинарная правоприменительная деятельность требует организованности, упорядоченности, что и обусловливает наличие процессуальных норм, регулирующих процессуальные отношения, складывающиеся в сфере дисциплинарного производства[1], являющегося частью административного процесса.

Понятие «процесс» происходит от латинского *processus*, что обозначает «ход, деятельность, развитие какого-либо явления»[2]. В отечественной науке административного права не сложилось единого мнения о содержании и структуре юридической категории «административный процесс», поскольку исследование этого сложного понятия породило разные взгляды учёных. Можно выделить два доктринальных подхода к пониманию данной проблемы: «юрисдикционную» концепцию (в узком смысле) и «управленческую» концепцию (в широком смысле).

В рамках юрисдикционной концепции административный процесс понимается как деятельность органов государственного управления по разрешению различных споров (конфликтов), вытекающих из административно-правовых отно-

---

[1] См.: *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В.М. Манохина. С. 44.

[2] *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1987. С. 147.

шений и требующих разрешения в определенном порядке, в том числе с возможностью применения юридических санкций. Представляется, что законченную форму данная концепция получила в работах Н.Г. Салищевой[1]. Сторонниками данной концепции аргументируется, что административный процесс должен базироваться на тех же основах, что и уголовный и гражданский. Следует признать, что среди сторонников юрисдикционной концепции административного процесса также нет единого мнения о сущности и содержании данной категории[2]. Более того, основательница юрисдикционной концепции административного процесса Н.Г. Салищева, пересмотрев свои взгляды, под давлением объективных обстоятельств фактически признала несостоятельность данной концепции.

Основоположник «управленческой» концепции В.Д. Сорокин определял административный процесс как урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и её субъектами, а в предусмотренных законом случаях – и другими полномочными субъектами[3].

Исследуя широкое понятие административного процесса, его сторонники считают административный процесс видом управленческого[4]. По их мнению, структура административного процесса включает совокупность производств, имеющих как положительный, так и юрисдикционный характер. Данные производства охватывают правотворческую и правоприменительную деятельность органов исполнительной власти[5]. Обозначенная позиция превалирует среди ученых,

---

[1] *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964.

[2] См., например: *Лукьянова Е.Г.* Теория процессуального права. М., 2003. С. 39–40; *Дёмин А.А.* Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11. С. 11; *Лапина М.А.* Применение мер государственного принуждения как самостоятельный вид административно-юрисдикционного производства // Финансовое право и управление. 2015. № 2. С. 261–266 и др.

[3] *Сорокин В.Д.* Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 71–72.

[4] Например, Д.Н. Бахрах пишет об административном процессе: «…он должен стать частью управленческого процесса». См.: *Бахрах Д.Н.* Форма государственного управления // Советское государство и право. 1983. № 4. С. 24. Такого же мнения придерживается и А.Н. Коренев. См.: *Коренев А.П.* Административное право России. М., 2001. С. 229.

[5] См.: *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 120–121, 147–163.

поскольку она в наибольшей степени соответствует теории права и современному законодательству[1]. В последние годы высказывается мнение о существовании трех видов административных процессов – административно-правотворческого (нормотворческого), административно-правонаделительного и административно-юрисдикционного[2]. В.Д. Сорокин критиковал идею дробления административного процесса на различные их виды, считая, что существует лишь один процесс, складывающийся из нескольких производств[3]. Идея о единстве процесса получила поддержку и среди других учёных»[4].

Для выяснения сущности административного процесса необходимо решить вопрос о соотношении понятий «процесс» и «процедура». Так, О.С. Лучин, основываясь на трактовке соответствующих терминов в Толковом словаре, писал о равнозначности данных понятий[5]. Путём семантического толкования слова «процесс» пытался найти смысл юридического процесса В.С. Основин, который верждал, что «процесс – форма жизни любого явления», а узкий подход в понимании процесса входит в противоречие с фактами объективной действительности и его философским пониманием[6]. По мнению ряда авторов, процесс – это юрисдикционная процедура, в рамках которой разрешаются споры о праве и осуляется правовое принуждение. Подобный подход отражает взгляды предлей процессуальных наук на свои отраслевые процессы и сводится, по существу, к юрисдикционному правоприменению[7]. Существует подход, в соответствии с которым процедура и процесс рассматриваются как самостоятельные явления, кото-

---

[1] См.: *Лунев А.Е., Студеникин С.С., Ямпольская Ц.А.* Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948; *Петров Г.И.* Место административного права в системе советского права // Советское государство и право. 1957. № 1. С. 28–35; *Коренев А.П.* Административное право России. М., 2001; и др.

[2] См., например: *Панова И.В.* Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 39–40.

[3] См.: *Сорокин В.Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 37–38.

[4] *Масленников М.Я.* Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. № 2. С. 16.

[5] *Лучин В.О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 25.

[6] См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях). Воронеж, 1985. С. 95.

[7] *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 13.

рые объединяет лишь их принадлежность к праву. При этом процесс обладает высшей степенью упорядоченности и гарантированности в достижении истины[1].

В научной литературе можно найти более узкое понимание процесса. Так, сторонники теории судебного права определяют юридический процесс как судебный процесс или судопроизводство[2]. Однако суд – не единственный субъект юрисдикции, а природа юридической процедуры не определяется только природой компетентного органа, поэтому, по мнению В.Н. Протасова, при подобном подходе безмерно сужается понимание процесса; автор определяет процесс в качестве разновидности юридической процедуры, которая направлена на реализацию материального охранительного правоотношения[3]. Е.Г. Лукьянова, предлагая сохранить исторически сложившееся понятие процесса, считает необходимым процесс в широком понимании именовать правовой процедурой[4]. На наш взгляд, поскольку в отличие от процедуры процесс характеризуется большей упоченностью, столь широкое понимание юридической процедуры является необоснованным.

Устоявшиеся в научном обиходе «юрисдикционная» и «управленческая» концепции административного процесса имеют право на существование, однако здесь имеется в виду только внесудебная процессуальная деятельность. Согласимся с мнением Ю.Н. Старилова, что административное право должно сегодня рассматриваться через призму судебной власти и судебного нормоконтроля[5]. Автор разграничивает два процесса: управленческий и административный процесс (административное судопроизводство[6], административная юстиция)[1], определяя

---

[1] *Тарасова В.А.* Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения // Сов. государство и право. 1973. № 11. С. 112–113.

[2] *Полянский Н.Н.* Проблемы судебного права / под ред. В.М. Савицкого. М., 1983. С. 27–31.

[3] *Протасов В.Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 61–62.

[4] *Лукьянова Е.Г.* Теория процессуального права. М., 2003. С. 39–40.

[5] См.: *Старилов Ю.Н.* «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса: развитие. Современное значение и взаимодействие // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2006. № 1. С. 138.

[6] Эту точку зрения поддерживает и А.П. Алёхин, утверждающий, что, «исходя из действующего законодательства, под административным процессом следует понимать также административное судопроизводство (процесс) по делам, вытекающим из публичных, в частности

управленческий процесс как систему процедур, связанных с осуществлением управленческой деятельности, в то время как административный процесс – это реакция судебных органов на возможные нарушения нормативно установленных правил в процессе ее реализации[2].

Ввиду принятия Кодекса административного судопроизводства от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017)[3] (далее – КАС РФ) можно с уверенностью утверждать, что административное судопроизводство (административная юстиция), являющееся достаточно обособленной частью административного процесса, получило нормативное оформление. Вместе с тем, как справедливо отмечает Е.Б. Лупарев, административный процесс не следует сводить к административной юстиции[4].

Таким образом, в современных условиях развития административной науки можно говорить о существовании трёх концепций административного процесса: юрисдикционной, управленческой и судебной. Не ставя цель подробно анализировать каждую из них, мы придерживаемся той позиции, что административный процесс является целостной юридической категорией, включающей в себя отдельные виды (группы) производств[5]. При этом административно-процессуальная деятельность, являясь основой для формирования понятия административного процесса, может быть подразделена на административно-юрисдикционную,

---

административных, правоотношений». См.: *Алёхин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право: учебник. М., 2007. С. 363.

[1] *Старилов Ю.Н.* «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса: развитие. Современное значение и взаимодействие // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2006. № 1. С. 135; *Старилов Ю.Н.* Российский административный процесс: от «широты» или «узости» понимания к поиску «реального» содержания и формированию полезной модели // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. трудов. Вып. 20: Судебная реформа и правосудие в Российской Федерации: соотношение. Правовое качество и проблемы / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2006. С. 132–163.

[2] *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю.Н. Старилов. М., 2001.

[3] СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4772, 4823.

[4] См.: *Лупарев Е.Б.* Общая теория административно-правового спора: монография. Воронеж, 2003. С. 217–218.

[5] См.: *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право: учебник. 3-е изд. исправл. и доп. СПб, 2008; Административно-процессуальное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. СПб., 2017. С. 17.

министративно-процедурную деятельность и административное судопроизводство.

С позиций общей теории права юрисдикция понимается как установленные законодательством полномочия государственных органов по разрешению правовых споров и дел о правонарушениях, оценке действий субъектов права с позиции их правомерности либо неправомерности, применению санкций к правонарушителям[1]. В теории административного права под юрисдикцией понимается самостоятельный вид правоохранительной деятельности органов, осуществляющих государственное управление[2]. При этом одни ученые сводят административную юрисдикцию к разрешению юридических конфликтов[3], другие – к разрешению споров и применению мер административного и дисциплинарного принуждения[4]. М.А. Лапина предлагает трактовать данную категорию как действия по нию конфликта или применение властными органами установленных правил[5].

Анализируя понятие и содержание административно-юрисдикционной деятельности в системе государственного управления, В.А. Поникаров[6] обосновал существование двух концепций административной юрисдикции, в рамках которых административная юрисдикция сводится: 1) только к производству по делам об административных правонарушениях[7]; 2) также и к дисциплинарному произ-

---

[1] Юридическая энциклопедия. М., 2004. С. 406.

[2] См.: *Попов Л.Л., Шергин А.П.* Управление, гражданин, ответственность. М., 1975. С. 130; *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М., 1979. С. 45; *Шергин А.П., Фефилова В.Ф., Михайлов А.А., Скворцов С.М.* Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: учеб. пособие. М., 1985. С. 8; *Додин Е.В.* Доказывание в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: учеб. пособие. Киев, 1985. С. 6; и др.

[3] *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж, 1976. С. 46; *Якуба О.М.* Административная ответственность. М., 1972. С. 1204; и др.

[4] *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учеб. для вузов. М., 2004. С. 306; *Якимов А.Ю.* Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 6.

[5] См: *Лапина М.А.* Административная юрисдикция в системе административного процесса: монография. М., 2013. 140 с.

[6] См.: *Поникаров В.А.* Место административно-юрисдикционной деятельности (процесса) в системе государственного управления // Российский судья. 2006. № 4. С. 40–44.

[7] См.: *Дугенец А.С.* Административно-юрисдикционный процесс: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 10; *Додин Е.В.* Доказывание в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: учеб. пособие. Киев, 1985. С. 6; *Шергин А.П.* Администра-

водству; производству по административно-правовым жалобам и спорам; согласительному производству[1]. Промежуточную позицию занимает С.Б. Аникин, который наряду с производством по делам об административных правонарушениях в составе административной юрисдикции выделяет производство по жалобам и согласительное производство[2].

Полагаем, что поскольку при разрешении административных споров (конфликтов) не всегда имеет место применение мер ответственности, согласительное производство можно рассматривать в рамках административной юрисдикции. Так, дисциплинарное взыскание не всегда применяется к государственным служащим, совершившим дисциплинарный проступок, поскольку это право, а не обязанность должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями от имени публичного образования-нанимателя (ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Кроме того, рассмотрение индивидуальных служебных споров также не отождествляется с применением мер ответственности (гл. 16 Закона).

Таким образом, административно-юрисдикционная деятельность проявляется в двух видах: а) согласительно-позитивное рассмотрение и разрешение индивидуальных дел при разрешении спора о праве в сфере государственного управления; б) рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях и дисциплинарных проступках. Содержанием административно-юрисдикционной деятельности являются определённые разновидности производств, представляющих собой систематизированную совокупность последовательных стадий и этапов[3].

тивная юрисдикция. М., 1979. С. 45; *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16; *Скворцов С.М.* Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: учеб. пособие. М., 1985. С. 8; *Якимов А.Ю.* Органы внутренних дел как субъекты административной юрисдикции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987. С. 11.

[1] См.: *Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А.* Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник. М., 2002. С. 7; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 415–418; *Сорокин В.Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право: монография. СПб., 2002. С. 24; и др.

[2] *Аникин С.Б.* Проблемы и перспективы административной юрисдикции органов внутренних дел РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 12–13.

[3] См.: *Поникаров В.А*. Место административно-юрисдикционной деятельности (процесса) в системе государственного управления // Российский судья. 2006. № 4. С. 40–44.

В науке административного права отсутствует единая классификация административных производств. Наибольшие сложности представляет классификация административных производств, находящихся в рамках административно-процедурной деятельности. Объясняется это тем, что «при осуществлении государственного управления применяются различные формы и методы, в том числе организационные, не урегулированные правом»[1].

Для решения задач данного исследования представляет интерес научная классификация административно-юрисдикционных производств. Следует признать, что в настоящее время нет устоявшихся взглядов по данному вопросу. Разные учёные предлагают собственные классификации с учётом предложенных ими критериев: Н.Г. Салищева – с учётом содержания деятельности субъектов; А.П. Шергин[2] – в зависимости от порядка разрешения; Д.Н. Бахрах[3] – в зависимости от характера разбирательства индивидуально-конкретных дел.

К числу административно-юрисдикционных производств традиционно относят следующие наиболее ярко выраженные производства: 1) производство по делам об административных правонарушениях; 2) дисциплинарное производство; 3) производство по жалобам граждан[4]. Существуют и другие подходы, в соответствие с которыми предлагается расширить перечень административно-юрисдикционных производств, включив в него, исполнительное производство и производство по применению мер административного пресечения[5]; производство по применению мер административного принуждения, осуществляемого во судебном порядке органами административной юрисдикции производство[6].

---

[1] См.: *Лупарев Е.Б.* Общая теория административно-правового спора: монография. Воронеж, 2003. С. 217.

[2] См.: *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М., 1979. С. 29.

[3] См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право: учебник. М., 2000. С. 308.

[4] См., например: Административное право Российской Федерации: учебник / Ю.И. Мигачёв, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров / под ред. Л.Л. Попова. 4-е изд. перераб. и доп. М., 2014. С. 245–247.

[5] См., например: *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право: учебник. 3-е изд. исправл. и доп. СПб, 2008. С. 354; *Бахрах Д.Н.* Административное право России. С. 307–308.

[6] См: *Лапина М.А.* Административная юрисдикция в системе административного процесса: монография. М., 2013. 140 с; *Лапина М.А.* Применение мер государственного принуждения как самостоятельный вид административно-юрисдикционного производства // Финансовое право и управление. 2015. № 2. С. 261–266.

Являясь административно-юрисдикционным производством, дисциплинарное производство обладает определёнными особенностями для государственных служащих различной видовой классификации, поэтому его нормативно-правовая регламентация обеспечивается системой различных нормативных актов. Так, основным нормативным актом, регламентирующим вопросы дисциплинарного производства государственных гражданских служащих, является Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», особенности дисциплинарного производства военнослужащих установлены Федеральным законом «О статусе военнослужащих», служащих таможенных органов – Федеральным законом «О службе в таможенных органах». Особое место в системе нормативных актов, регулирующих вопросы дисциплинарного производства, занимают Указы Президента РФ[1], которыми закреплены особенности дисциплинарного производства применительно к конкретным видам государственной службы; постановления Правительства РФ[2], регулирующие дисциплинарное производство в различных отраслях государственного управления; ведомственные акты[3].

Некоторые процедурные особенности имеет дисциплинарное производство по делам о нарушениях законодательства о противодействии коррупции, которые в определенной степени были скорректированы и унифицированы Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».

Поскольку дисциплинарное производство, как и дисциплинарная ответственность, всегда связано с ограничениями общегражданских прав, в аспекте рассмат-

---

[1] См., например, Указ Президента РФ «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации»; Указ Президента РФ «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» и др.

[2] См., например: Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2000 г. № 715 «Об утверждении Устава о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота» // СЗ РФ. 2000. № 40. Ст. 3966; Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2000 г. № 708 (ред. от 19.10.2007) «Об утверждении Устава о дисциплине работников рыбопромыслового флота Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 40. Ст. 3965; 2007. № 43. Ст. 5212; и др.

[3] См., например: Приказ Росрыболовства от 27 марта 2012 г. № 258 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебных проверок в Федеральном агентстве по рыболовству» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 25. 18 июня.

риваемой проблемы в силу ч. 2 ст. 55 Конституции РФ нельзя признать обоснованным регламентацию дисциплинарных производств на уровне подзаконных актов.

Следует учитывать, что нормативная регламентация отношений дисциплинарной ответственности должна рассматриваться через призму судебной власти, что даёт основания сделать вывод о том, что судебная концепция административного процесса, выдвинутая Ю.Н. Стариловым, также должна учитываться при выявлении места дисциплинарного производства в структуре административного процесса. В основе данного вывода лежат следующие аргументы: во-первых, порядок применения к военнослужащим дисциплинарного ареста и исполнения дисциплинарного ареста регулируется с Федеральным законом «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» и подлежит применению исключительно военными судами. Во-вторых, речь может идти о пересмотре решения по дисциплинарному делу в судебном порядке, что является одной из стадий дисциплинарного производства в служебном праве.

Поскольку термин «юрисдикционное производство» не несёт в себе единой смысловой и правовой нагрузки, взяв за основу определение дисциплинарного производства, предлагаемое Д.Н. Бахрахом[1], можно сформулировать *понятие дисциплинарного производства* как урегулированной нормами административного права деятельности уполномоченных субъектов, направленной на привлечение лиц, виновных в совершении дисциплинарных проступков, к дисциплинарной ответственности.

Учитывая, что юрисдикционное производство может рассматриваться как особые правоотношения, охраняемые данным производством, отличающиеся содержательной характеристикой и тесно взаимосвязанные с соответствующими материальными правоотношениями[2], выступающие средством их реализации,

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учеб. для вузов. М.: Норма, 2005. С. 569.

[2] См.: *Панова И.В.* Указ. соч. С. 133; *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1986. С. 42.

дисциплинарное производство можно определить как совокупность процессуальных правоотношений, связанных с решением вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности за совершённый дисциплинарный проступок.

Таким образом, дисциплинарное производство следует рассматривать в качестве разновидности административно-юрисдикционных производств в рамках административного процесса, включающего в себя:

– внесудебное дисциплинарное производство, представляющее собой урегулированную нормами административного права деятельность уполномоченных субъектов, направленную на привлечение к дисциплинарной ответственности лиц, виновных в совершении дисциплинарных проступков, и отличающееся особенностями для государственных гражданских служащих, военнослужащих и служащих иных видов федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью;

– судопроизводство по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе.

Дисциплинарное производство включает в себя юрисдикционную (судебную и несудебную) деятельность. При этом, являясь разновидностью административно-юрисдикционных производств, дисциплинарное производство обладает всеми качествами административного процесса: 1) является формой реализации внутриорганизационного внутриаппаратного управления, осуществляемого во всех звеньях системы государственного управления и сферах государственной деятельности; 2) имеет множественную правовую регламентацию, которая применительно к отдельным видам государственной службы осуществляется на уровне нормативных актов, различающихся по юридической силе и содержанию; 3) его юридический результат всегда связан с обеспечением установленного порядка государственного управления; 4) широкий круг субъектов (субъекты дисциплинарной юрисдикции; субъекты, привлекаемые к дисциплинарной ответственности; иные участники дисциплинарного производства, наделённые соответствующими полномочиями); 5) дисциплинарному производству присущи принципы административного процесса (законности, приоритета прав и свобод человека и гражда-

нина, гласности, государственного языка, процессуального равенства, объективной истины[1]); 6) отличается стадийностью независимо от вида государственной службы (при обычном производстве обязательные универсальные стадии: возбуждение дисциплинарного дела; рассмотрение и разрешение дела; исполнение решения по делу; факультативная стадия – пересмотр решения по дисциплинарному делу. Служебная проверка (расследование) применительно к отдельным видам государственной службы, а также в установленных служебным законодательством случаях может быть как факультативной, так и обязательной стадией); 7) множественность способов защиты процессуальных прав участников дисциплинарного производства (административный и судебный порядок).

§ 2. Сравнительная характеристика дисциплинарного и иных видов административно-юрисдикционных производств

Характеристику дисциплинарного производства наиболее целесообразно провести в его сопоставлении с другими, «наиболее ярко выраженными»[2] и «наиболее обеспеченными правовыми актами»[3], разновидностями административно-юрисдикционных производств, к числу которых, наряду с дисциплинарным изводством, можно отнести производство по делам об административных пранарушениях и производство по жалобам[4]. При этом выявление места дисциплинарного производства в структуре административного процесса обусловливает возможность применения к дисциплинарному производству всех основополагающих категорий административно-юрисдикционных производств, обладающих качествами административного процесса.

В юридической литературе используется – применительно к производству по делам об административных правонарушениях – понятие «элементы производст-

---

[1] См., например: Административный процесс: учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Штатиной. М.: Юрайт, 2015. С. 36–40.

[2] Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 415.

[3] См.: *Алёхин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России: учебник. М., 2007.

[4] Данные виды административно-юрисдикционных производств в структуре административно-юрисдикционного процесса выделяет и О.В. Чекалина. См.: *Чекалина О.В.* Административно-юрисдикционный процесс: дис. … канд. юрид. наук. М., 2003.

ва»[1]. По нашему мнению, при сравнительной характеристике дисциплинарного производства на государственной службе и других административно-юрисдикционных производств следует выделить и сопоставить такие элементы, как: 1) цели (задачи) и принципы производства; 2) стадии производства; 3) процессуальные сроки; 4) участники производства, их права и обязанности; 5) виды доказательств и условия их использования; 6) процессуальные результаты производства.

Одним из элементов дисциплинарного производства на государственной службе является *цель дисциплинарного производства*. В «Большой советской энциклопедии» цель понимается как «один из элементов поведения и сознательной деятельности, который характеризует предвосхищение в мышлении результата деятельности и пути его реализации с помощью определённых средств»[2].

В специальной научной литературе не выработано единого подхода к определению цели дисциплинарного производства в административном праве. Согласимся с мнением И.Н. Сурманидзе, что дисциплинарные санкции, налагаемые при осуществлении дисциплинарного производства, служат целям обеспечения эффективности деятельности государственного аппарата, а также полного и качественного исполнения государственными служащими должностных обязанностей[3].

Вместе с тем отметим, что дисциплинарное производство, помимо дисциплинарных взысканий, может иметь самостоятельным или параллельным результатом и применение других мер дисциплинарного принуждения либо решение о передаче материалов для привлечения к иным видам юридической ответственности. Однако в любом случае, как справедливо отмечает Ю.С. Адушкин, основное назначение данного производства состоит в решении вопроса о дисциплинарной ответственности[4].

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Указ. соч. С. 518.

[2] URL: http://slovari.yandex.ru/ (дата обращения: 06.05.2014).

[3] *Сурманидзе И.Н.* Дисциплинарные проступки и производства на государственной службе [Электронный ресурс]. URL.: http://www.juristlib.ru/book_5367.html (дата обращения: 08.01.2015).

[4] *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986. С. 42.

В научной литературе предлагается дифференцировать ближайшие и перспективные цели дисциплинарного производства[1]. Полагаем, их можно рассматривать в качестве понятия, равнозначного задачам производства.

Ближайшие цели (*задачи*) – это те, которые преследуются разбирательством по конкретному дисциплинарному проступку и могут быть реально достигнуты в каждом случае осуществления дисциплинарного производства. Несмотря на особенности дисциплинарного производства, в юридической литературе отмечается его определённое сходство с производством по делам об административных правонарушениях, в частности по содержательной основе и целевому назначению[2]. Поэтому большинство его элементов (в том числе задачи, принципы и стадии) является общими. Руководствуясь ст. 24.1 КоАП РФ, а также нормами, регламентирующими порядок осуществления дисциплинарного производства в отдельных государственных органах, представляется возможным выделить ближайшие цели (задачи) дисциплинарного производства:

1. *Полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дисциплинарного дела.* Решение данной задачи может быть достигнуто посредством служебной проверки, проведение которой позволяет установить все обстоятельства совершённого дисциплинарного проступка и вынести объективное решение по дисциплинарному делу, является гарантией прав государственного служащего.

2. *Разрешение дисциплинарного дела в соответствии с законом*. В нормативных актах, регламентирующих порядок осуществления дисциплинарного производства, указывается, что дисциплинарное взыскание может быть наложено только на основании закона, закрепляются полномочия субъектов дисциплинарного производства, порядок и сроки совершения процессуальных действий.

3. *Обеспечение исполнения вынесенного решения по дисциплинарному делу.* Как правило, данная задача решается должностным лицом, наложившим дисцип-

---

[1] *Адушкин Ю.С.* Указ. соч. С. 52.

[2] Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 653.

линарное взыскание, или соответствующим структурным подразделением органа власти.

4. *Выявление, причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарного проступка.* Решение данной задачи осуществляется посредством системы учёта поощрений и дисциплинарных взысканий.

Ближайшие цели проявляются также в превентивной и воспитательной функциях. Так, в ст. 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих» закрепляется положение о том, что дисциплинарное взыскание «применяется в целях предупреждения совершения дисциплинарных проступков».

Помимо превенции дисциплинарных проступков государственных служащих и воспитания их правомерного поведения, учитывая цели дисциплинарной ответственности, уже охарактеризованные нами, ближайшими целями дисциплинарного производства являются также наказание государственных служащих, восстановление служебных отношений и устранение нарушений прав и законных интересов физических и юридических лиц либо препятствий в их реализации.

Перспективные цели (*задачи*) дисциплинарного производства можно сформулировать на основе анализа норм, устанавливающих, что дисциплинарные взыскания являются средством обеспечения служебной дисциплины в государственных органах. Кроме того, в условиях взятого в нашей стране курса на противодействие коррупции, когда значительная часть обязанностей, запретов и ограничений, направленных на обеспечение служебных отношений, имеет антикоррупционный характер, перспективной целью дисциплинарного производства является снижение уровня коррупции в государственном управлении. Основанием для подобного утверждения является тот факт, что нормы служебного законодательства отдельно регламентируют порядок применения взысканий за дисциплинарные коррупционные правонарушения[1].

[1] См., например, ст. 29.3 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; ст. 30.3 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»; ст. 59.1–59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и др.

Несмотря на то что дисциплинарное производство в системе государственного управления имеет детальное правовое регулирование, его цели (задачи) нигде не прописаны. Полагаем, что нельзя признать обоснованным отсутствие в служебном законодательстве норм, устанавливающих ближайшие и перспективные цели дисциплинарного производства, в связи с чем данный пробел должен быть устранён.

Производство по жалобам (служебным спорам), связанным с прохождением государственной службы, имеет особенности в зависимости от вида государственной службы. Так, общие положения о порядке разрешения служебных споров между представителем нанимателя и государственным служащим содержатся в законодательстве о гражданской службе. В отдельных правоохранительных органах служебные споры рассматриваются в соответствии с ведомственными актами[1]. Наиболее полно законодательством урегулирован административный порядок обжалования военнослужащими незаконных действий и решений[2].

По сути, в случаях, касающихся государственной службы, жалоба представляет индивидуальный служебный спор[3].

Производство по жалобам (служебным спорам) решает большинство задач, присущих дисциплинарному производству. В то же время в рамках данного производства решается и специфическая задача, связанная с сущностью жалобы, – урегулирование разногласий между представителем нанимателя и государственным служащим и принятие мер в направлении восстановления или защиты нарушенных прав и интересов граждан (государственных служащих).

---

[1] См., например: Приказ МВД России от 13 августа 2012 г. № 782 (ред. от 14.11.2016) «Об утверждении Порядка рассмотрения служебного спора в органах внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 7 сент.; 2014. 12 сент.; Приказ МЧС России от 20 декабря 2016 г. № 682 «Об утверждении порядка рассмотрения служебного спора в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Приказ министра обороны РФ от 18 августа 2014 г. № 555 «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”» // Российская газета. 2014. 17 окт.

[3] *Овсянко Д.М.* Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005. С. 267.

Дисциплинарное производство в служебном праве базируется на определенных *принципах*, лежащих в основе осуществления процессуальной деятельности по делам о дисциплинарных проступках. Наряду с общепроцессуальными принципами, характерными для любого вида юрисдикционной деятельности (законность, гласность, справедливость, гуманизм, демократизм, принцип объективной истины, равенство всех граждан перед законом и др.), дисциплинарному производству присущи и некоторые специфические принципы, обусловленные его особенностями: внесудебный порядок рассмотрения дисциплинарных дел; экономичность, оперативность, целесообразность, дешевизна дисциплинарного производства, принцип усмотрения субъекта дисциплинарной власти.

Следует обратить внимание на такой принцип процессуального законодательства и одновременно важнейший принцип противодействия коррупции, как *неотвратимость* ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков. Как отмечается в научной литературе, данный принцип не находит гармоничного сочетания с принципом усмотрения субъекта дисциплинарной власти в применении дисциплинарных взысканий[1].

На наш взгляд, в сущности дисциплинарной ответственности заключена, прежде всего, *обязательная реакция государства на правонарушение*, в рамках которой дисциплинарное взыскание рассматривается как следствие проявления принципа неотвратимости дисциплинарной ответственности, которая, исходя из определенных обстоятельств, может и не реализоваться. Поэтому законодательно должны быть установлены основания, дающие право на освобождение от привлечения к дисциплинарной ответственности, а также обосновывающие освобождение от дисциплинарного взыскания.

Учитывая то, что законодательством, регулирующим привлечение к дисциплинарной ответственности военнослужащих и служащих отдельных правоохранительных органов, предусмотрена возможность освобождения от дисциплинарного взыскания, применительно к государственной гражданской службе по аналогии следует закрепить, что в случае совершения незначительного дисциплинарного

[1] См.: *Юсупов А.Л.* Указ. соч. С. 122.

проступка при нецелесообразности наложения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя имеет право освободить гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок, от дисциплинарной ответственности и ограничиться устным замечанием[1] или предупреждением о необходимости строгого соблюдения служебной дисциплины[2].

Анализ статистических данных о фактах наложения дисциплинарных взысканий на гражданских служащих ряда субъектов Российской Федерации, полученных по результатам соответствующих запросов, направленных в подразделения по вопросам государственной службы и кадров органов власти этих субъектов[3], свидетельствует о том, что данный принцип юридической ответственности находит своё применение выборочно. В отдельных субъектах РФ складывается ситуация, при которой все государственные служащие, допустившие нарушение служебной дисциплины, привлекаются к дисциплинарной ответственности (Костромская область, Псковская область), в ряде других субъектов (Тамбовская область, Хабаровский край) – к более чем половине государственных служащих, совершивших дисциплинарные проступки, не были применены меры дисциплинарной ответственности. Вызывает недоумение тот факт, что в государственном органе одного из субъектов РФ (Управлении делами Губернатора и Правительства Свердловской области) за 3,5 года, прошедших с момента его формирования, случаи привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих отсутствуют. Аналогичная ситуация в Аппарате Правительства Республики Крым, в Администрации Главы Республики Марий Эл. Нельзя признать допустимой столь разительную дифференциацию в правоприменительной практике, связанной с реализацией правовых норм, регулирующих отношения дисциплинарной

[1] См. п. 5 ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

[2] См., например, п. 21 Указа Дисциплинарного устава таможенной службы РФ; п. 5 ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и др.

[3] См.: Приложение 3 (таблицы 3–4). «Статистические данные по субъектам РФ, предоставившим информацию о государственных гражданских служащих отдельных органов исполнительной власти соответствующих субъектов РФ, привлечённых к дисциплинарной ответственности за период 2010 года – 1-ю половину 2015 года». С. 444–448.

ответственности на государственной службе. При этом следует учитывать, что в рамки статистики не попадают так называемые латентные правонарушения.

Подобный подход законодателя неприемлем к правоотношениям, в рамках которых осуществляется реализация дисциплинарной ответственности на государственной службе. Модель публичной дисциплинарной ответственности обусловливает необходимость законодательно закрепить, что за совершение дисциплинарного проступка государственным служащим должностное лицо, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями от имени публичного образования-нанимателя (Российской Федерации или субъекта РФ), *обязано* принять меры для его привлечения к дисциплинарной ответственности.

При этом данные о каждом факте нарушения служебной дисциплины и привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих должны систематизироваться и ежемесячно направляться в орган по управлению государственной службой Российской Федерации, в соответствующий орган субъекта Российской Федерации, что позволит в условиях совершенствования системы государственного управления Российской Федерации корректировать вопросы дисциплинарной политики в России[1]. В настоящее время отсутствие детальной статистики применения мер дисциплинарной ответственности не позволяет анализировать существующую дисциплинарную практику, выявлять типичные дисциплинарные проступки, совершаемые государственными служащими[2].

В результате обобщения можно сделать вывод, что принципы дисциплинарного производства совпадают с принципами производства по делам об администрат-

---

[1] В настоящее время в форме 2-ГС «Сведения о дополнительном профессиональном образовании федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации» имеется информация о количестве служащих, привлечённых к дисциплинарной ответственности (пункт 141 справки 1 к разделу 1). Данные сведения ежегодно предоставляются каждым государственным органом, свод которых осуществляется Федеральной службой государственной статистики. См.: Приказ Росстата от 3 августа 2015 г. № 357 (ред. от 05.08.2016) «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за численностью, условиями и оплатой труда работников, деятельностью в сфере образования, науки, инноваций и информационных технологий». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] *Гришковец А.А.* Государственная гражданская служба: учеб. курс / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2014. С. 491.

ративных правонарушениях, являясь в то же время производными от принципов дисциплинарной ответственности.

На наш взгляд, к принципам дисциплинарного производства относятся:

1. *Принцип законности.* Данный принцип является универсальным не только для административно-юрисдикционных производств, но и для административного процесса в целом и предполагает, что при применении мер дисциплинарной ответственности должны соблюдаться нормы Конституции РФ, федеральных законов, иных нормативных актов, регламентирующих особенности дисциплинарного производства применительно к отдельным видам государственной службы; при этом реализация мер дисциплинарной ответственности должна осуществляться в порядке и пределах, установленных нормами служебного законодательства.

2. *Принцип объективной истины* находит своё выражение в том, что решение о привлечении к дисциплинарной ответственности должно основываться на полном, всестороннем и объективном выяснении обстоятельств каждого дела.

3. *Принцип вины* заключается в возможности привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности лишь за те деяния, по которым установлена их вина.

4. *Принцип неотвратимости ответственности*, который последовательно проводится законодателем только применительно к ответственности за дисциплинарные коррупционные проступки, в сочетании со *свободой усмотрения субъекта дисциплинарной власти* в применении дисциплинарных взысканий за совершение других дисциплинарных проступков. Модель публичной дисциплинарной ответственности должна основываться на принципе её неотвратимости.

5. *Принцип оперативности и эффективности* заключается в своевременном пресечении случаев нарушений служебной дисциплины с целью обеспечения нормального функционирования государственного органа.

6. *Принцип справедливости и целесообразности* означает соответствие налагаемого дисциплинарного взыскания тяжести совершённого дисциплинарного проступка. При этом в обязательном порядке должны учитываться обстоятельства, отягчающие и смягчающие ответственность за совершённое деяние.

7. *Принцип гуманизма* заключается, с одной стороны, в недопустимости страданий, унижения чести и достоинства лица, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, а с другой – в предоставлении возможности субъекту дисциплинарной власти, с учётом предусмотренных служебным законодательством обстоятельств, смягчить меру дисциплинарной ответственности или освободить от неё и ограничиться устным замечанием или предупреждением о недопустимости повторных нарушений.

8. *Принцип дифференциации ответственности.* Данный принцип наиболее свойственен дисциплинарному производству на военной службе и заключается в чёткой градации лиц начальствующего состава и подчинённых военнослужащих при применении мер дисциплинарной ответственности[1].

9. *Принцип ответственности за принятое решение* заключается в ответственности субъектов дисциплинарной юрисдикции за невыполнение обязанностей, связанных с выявлением дисциплинарных проступков, осуществлением дисциплинарного производства, принятием решения о наложении дисциплинарного взыскания и его исполнением. Гарантией реализации данного принципа выступает наличие возможности по обжалованию действий (бездействий) или решений субъекта дисциплинарной власти как в административном, так и в судебном порядке.

Производство по жалобам (служебным спорам), связанным с прохождением государственной службы, имеет концептуально много общего с порядком рассмотрения индивидуальных трудовых споров, общие принципы которого в полной мере распространяются и на гражданских служащих[2].

Соответственно, принципами производства по жалобам являются: 1) законность; 2) гласность; 3) объективность и полнота исследования доказательств по делу; 4) бесплатность, доступность и удобство обращения граждан в орган, рас-

---

[1] См., например, пп. 23, 24 постановления Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 879 «Об утверждении Дисциплинарного устава военизированных горноспасательных подразделений в транспортном строительстве» // СЗ РФ. 1994. № 17. Ст. 1979; пп. 23, 24, 55, 61, 67, 75–79 Дисциплинарного устава Вооружённых Сил Российской Федерации.

[2] *Полетаев Ю.Н.* Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда. М., 2005.

сматривающий служебный спор; 5) быстрота рассмотрения служебного спора, нормативно обеспеченная процессуальными и исковыми сроками.

Следующим элементом административно-юрисдикционного производства являются его *стадии.* Анализ норм служебного законодательства позволяет, опираясь на такой критерий как количество и формы имеющихся стадий, выделять два вида дисциплинарного производства:

1. Упрощённое производство – имеет место при применении мер дисциплинарного взыскания в устной форме. Данная форма дисциплинарного производства используется в случаях, установленных законодательством, когда деяние не является достаточно серьёзным.

2. Обычное производство – традиционное дисциплинарное производство, связанное с письменной фиксацией всех фактов и обстоятельств, имеющих значение для объективного рассмотрения дисциплинарного дела.

По такому критерию как полнота реализации процессуальных прав участниками дисциплинарного производства можно выделить обязательные и факультативные стадии производства. Обязательные стадии связаны с реализацией обязательного объема используемых прав и обязанностей сторонами производства. Факультативные стадии осуществляются при условии реализации стороной производства всего комплекса предоставленных ей законодательством процессуальных прав.

По вопросу о количестве стадий в дисциплинарном производстве отсутствует единство мнений. Так, Д.Н. Бахрах выделяет четыре стадии дисциплинарного производства, связанные с осуществлением: служебного разбирательства (расследования); рассмотрения дисциплинарного дела; пересмотра дела; исполнения наложенного наказания[1]. С.Н. Махина выделяет четыре обязательные стадии в виде: возбуждения дела; рассмотрения дела; вынесения решения; исполнения решения; и две факультативные: служебное расследование; пересмотр решения[2]. Своеоб-

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учеб. для вузов. М., 2005. С. 569.

[2] Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 660.

разный подход демонстрирует Т.Л. Пономарёва: с одной стороны, она называет аналогичные стадии, с другой – объединяет служебное расследование и рассмотрение дела в единую стадию – дисциплинарное разбирательство[1].

Анализ служебного законодательства, регулирующего процессуальные отношения дисциплинарной ответственности, позволяет сделать вывод о целесообразности выделения следующих стадий дисциплинарного производства: 1) возбуждение дисциплинарного производства; 2) служебная проверка (служебное расследование); 3) рассмотрение и разрешение дела; 4) исполнение решения по делу о дисциплинарном проступке; 5) пересмотр решения по дисциплинарному делу. В специальных актах служебного законодательства могут предусматриваться и иные стадии дисциплинарного производства, такие как стадия информирования вышестоящего начальства (руководителей) о наложенном дисциплинарном взыскании[2]; стадия учёта и контроля (занесение в служебную карточку)[3] и другие.

Анализ порядка привлечения к административной ответственности в соответствие с нормами КоАП РФ позволяет выделить следующие четыре стадии производства: 1) возбуждение дела (гл. 28); 2) рассмотрение дела (гл. 29); 3) пересмотр постановления и решения (гл. 30) – причем данная стадия является факультативной; 4) исполнение постановления по делу (гл. 31–32).

Несмотря на различие в количестве стадий обоих производств, их содержание во многом совпадает. Так, по сути, стадия возбуждения дела об административном правонарушении включает в себя и стадию административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ)[4]. Очевидно, что стадия рассмотрения административно-

---

[1] *Пономарёва Т.Л.* Указ. соч. С. 11.

[2] См. ст. 29 постановления Правительства РФ «Об утверждении Дисциплинарного устава военизированных горноспасательных подразделений в транспортном строительстве».

[3] См. п. 116 приказа МЧС РФ от 3 ноября 2011 г. № 668 (ред. от 06.10.2017) «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 7, 9.

[4] См. об этом: *Якимов А.Ю.* Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 8; *Серебряков Я.В.*

го дела включает в себя, в том числе, и вынесение постановления по этому делу[1]. Таким образом, можно констатировать, что стадии дисциплинарного производства и производства по делам об административных правонарушениях имеют много совпадений.

Применительно к такому виду административного производства, как производство по жалобам, можно выделить лишь две стадии: 1) досудебную стадию; 2) рассмотрение дела в суде.

В каждом производстве могут участвовать разные категории лиц, именуемые в юридической литературе *«участники производства»*. Для них характерно наличие процессуальных прав и обязанностей, которые они могут реализовывать или реализуют в конкретном производстве. При этом процессуальное положение того или иного участника административно-процессуальной деятельности, объём его прав и обязанностей, формы участия в деле зависят от выполняемой им процессуальной функции.

Участники дисциплинарного производства могут быть также подразделены на следующие группы:

1) субъекты дисциплинарной юрисдикции;

2) субъекты, привлекаемые к дисциплинарной ответственности;

3) иные участники дисциплинарного производства, наделённые соответствующими полномочиями.

Субъекты дисциплинарной юрисдикции и субъекты, привлекаемые к дисциплинарной ответственности, выступают в качестве сторон дисциплинарного производства, их признаки стали объектом анализа субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности. Перечень полномочий субъектов дисциплинарной юрисдикции имеет детальную правовую регламентацию, что позволяет выделить их общие и специальные процессуальные права и обязанности.

Защитник в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2004. С. 108.

[1] См.: *Масленников М.Я.* Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1990. С. 14.

Таким образом, к числу *общих прав и обязанностей субъекта дисциплинарной юрисдикции* отнесены: а) возбуждение дисциплинарного производства; б) применение мер дисциплинарно-процессуального обеспечения; в) осуществление служебной проверки; г) издание правового акта о наложении дисциплинарного взыскания; ж) ознакомление с принятым решением служащего, относительно которого осуществлялось производство, и другие права и обязанности, установленные нормативными актами общего действия.

Специальные права и обязанности субъекта дисциплинарной юрисдикции устанавливаются специальными нормативными правовыми актами и их действие, соответственно, распространяется только на ограниченный круг лиц. Так, в Дисциплинарном уставе таможенной службы РФ закреплены: а) обязанность руководителя таможенного органа незамедлительно передать полученные материалы в органы дознания или предварительного следствия, если в результате служебной проверки будет обнаружено, что сотрудник допустил действия, указывающие на признаки преступления (п. 20); б) обязанность начальника таможенного органа входить к вышестоящему начальнику с представлением, если, в зависимости от степени тяжести дисциплинарного проступка, необходимо применить меры дисциплинарного взыскания, превышающие объем его прав (п. 25), и др.

Следует отметить, что в отдельных случаях субъектами дисциплинарной юрисдикции являлись коллегиальные органы, например такие специальные органы по рассмотрению дел о служебных проступках должностных лиц, как дисциплинарные суды, существовавшие в 1923–1928 гг.[1], суды чести[2]. Товарищеские суды действовали основываясь на Положении, утверждённом Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г. «Об утверждении Положения о товарищеских судах и Положения об общественных советах по работе товарищеских судов»[3].

---

[1] См.: *Ширяев В.Н.* Дисциплинарная ответственность служащих. М., 1926. С. 26–41.

[2] Так, в утратившей силу ст. 42 «Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» предусматривалась возможность создания в органах внутренних дел судов чести соответственно рядового и младшего начальствующего состава, среднего начальствующего состава, старшего и высшего начальствующего состава.

[3] Ведомости ВС РСФСР. 1977. № 12. Ст. 254.

Второй стороной дисциплинарного производства является лицо, привлекаемое к дисциплинарной ответственности. Отмечается, что права и обязанности субъектов, совершивших дисциплинарные проступки, не имеют такого чёткого нормативно-правового закрепления, как права и обязанности субъектов дисциплинарной юрисдикции, что объясняется наличием возможности лиц, привлекаемых к дисциплинарной ответственности, осуществлять контроль за процедурами дисциплинарного производства, используя институт обжалования[1].

Отличается особенностью дисциплинарная ответственность государственного служащего, сообщившего в правоохранительные или иные государственные органы или средства массовой информации о ставших ему известными фактах коррупции (в случае совершения этим лицом в течение года после указанного сообщения дисциплинарного проступка). Так, применение к нему дисциплинарных взысканий осуществляется только по итогам рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по урегулированию конфликта интересов, в заседании которой может принимать участие прокурор[2].

Помимо сторон дисциплинарного производства (обязательных субъектов дисциплинарного производства), при анализе субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности нами уже выделялись дополнительные субъекты, которых следует отнести к «иным участникам дисциплинарного производства»:

1) субъекты, оказывающие содействие в проведении служебной проверки или расследования: подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров; подразделение кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений; комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационная комиссия); специалист, защитник, свидетель, переводчик (лицо, участвующее в

---

[1] Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 658.

[2] О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции»): указ Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 (ред. от 09.10.2017) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1670; 2017. № 42. Ст. 6137.

судебном рассмотрении материалов о грубом дисциплинарном проступке военнослужащего). Несмотря на то что в процессе осуществления служебной проверки используются показания свидетелей, привлекаются специалисты, переводчики, защитники, их процессуальный статус нормативно не закреплён.

Следует отметить, что *профсоюзы* могут участвовать в дисциплинарном производстве только в случае, если, во-первых, государственный служащий является членом профсоюза и, считая, что его права нарушены, обращается за защитой в профсоюз по месту службы, во-вторых, в специально оговорённых законом случаях[1];

2) субъекты, обеспечивающие законность и обоснованность дисциплинарных санкций: суд; вышестоящий руководитель (начальник) – на федеральной государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью; непосредственный начальник того лица, действия которого обжалуются (командир воинской части, начальник органа военной полиции), – на военной службе; комиссия по служебным спорам – на государственной гражданской службе;

3) субъекты дисциплинарного обвинения (прокурор, Счетная палата РФ или субъекта РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральном округе, другие лица, имеющие контрольно-надзорные полномочия).

Одной из особенностей производства по делам об административных правонарушениях, отличающей его от других юрисдикционных производств, является широкий круг участвующих в нем лиц, которые в научной литературе выделяются в следующие группы: 1) компетентные органы и должностные лица, наделенные властными полномочиями. К данной группе субъектов можно также отнести лиц, осуществляющих надзор за законностью в рамках производства (прокурор)[2]; 2) субъекты, не обладающие властными полномочиями, у которых в деле имеется

[1] См., например, ч. 4 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

[2] См.: *Гриценко Д.В.* Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2014.

личный интерес; 3) лица и органы, осуществляющие содействие производству, выявлению объективной истины[1].

В отличие от процессуального статуса участников дисциплинарного производства, не имеющего чёткого нормативного закрепления, для процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях характерно наличие более четкой определенности, при этом права и обязанности каждого участника закреплены в отдельной статье КоАП РФ. Полагаем, что общие права и обязанности участников дисциплинарного производства в перспективе нуждаются в чёткой и детальной регламентации в едином комплексном законодательном акте, направленном на регулирование государственно-служебных отношений, до принятия которого их следует закрепить в нормативных актах, регулирующих дисциплинарное производство применительно к отдельным видам государственной службы.

Участниками производства по жалобам (служебным спорам) являются:

1) орган, рассматривающий служебные споры (комиссия по служебным спорам, состоящая из равного числа представителей выборного профсоюзного органа и представителя нанимателя, или суд);

2) государственный служащий (от его имени – профсоюзный орган, защищающий его интересы);

3) руководитель государственного органа (представитель нанимателя);

4) иные участники производства (свидетели, специалисты). В судебном заседании при рассмотрении служебного спора может участвовать прокурор[2], полномочия которого определяются гражданско-процессуальным законодательством РФ.

Анализ процессуального статуса участников производства по жалобам (служебным спорам) позволяет сделать вывод, что их компетенция детально не регламентирована, поэтому по ряду вопросов используются положения трудового законодательства, порядок рассмотрения дел в судах регулируется гражданским

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Указ. соч. С. 526.

[2] См. ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

процессуальным законодательством. Так, компетенция и порядок деятельности комиссии по служебным спорам определяются по аналогии с правилами рассмотрения трудового спора комиссией по трудовым спорам[1].

Следующим элементом производства являются *процессуальные сроки*, которые можно подразделить на две группы: 1) сроки, прямо установленные законодательством; 2) сроки, устанавливаемые судьей по его усмотрению. Именно с нормативно установленными процессуальными сроками связывается возможность (необходимость) в совершении конкретных процессуальных действий, а также наступление правовых последствий[2].

Действующее служебное законодательство предусматривает следующие процессуальные сроки, в которые осуществляется привлечение государственного служащего к дисциплинарной ответственности, и которые отличаются от сроков применения взысканий за коррупционные правонарушения. Например, исходя из общих правил срок, в который может быть возбуждено дисциплинарное производство составляет не более одного месяца с момента обнаружения проступка, тогда как в случае совершения дисциплинарного коррупционного проступка – не позднее одного месяца со дня поступления информации о его совершении, не считая периода временной нетрудоспособности служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки (проверки – для коррупционных правонарушений) и рассмотрения ее материалов комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссией). Для некоторых категорий служащих установлены специальные, обычно большие сроки, например для членов экипажей судов дальнего плавания предусмотрен срок – 1 год со дня совершения проступка[3].

---

[1] Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2006.

[2] *Головко В., Москаленко С.* Процессуальные сроки по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Законность. 2007. № 5. С. 51.

[3] См. ст. 23 постановления Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 395 «Об утверждении устава о дисциплине работников морского транспорта» // СЗ РФ. 2000. № 22. Ст. 2311.

Имеются отличительные особенности и в сроках применения дисциплинарного взыскания: шесть месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка (по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – два года); при совершении коррупционного правонарушения взыскание должно быть наложено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о его совершении[1].

Такое принципиальное различие в исчислении сроков давности видится нам неверным, поскольку позволяет сделать вывод, что сроки давности привлечения к дисциплинарной ответственности с момента совершения дисциплинарного коррупционного проступка не обозначены, поэтому временной промежуток между совершённым дисциплинарным коррупционным проступком и временем, когда была получена информации о нём, а, следовательно, и моментом привлечения к ответственности, может представлять значительную величину.

Примечательно, что в КоАП РФ, регулирующем привлечение к ответственности за административные коррупционные правонарушения, отличающиеся большей степенью общественной вредности, установлен шестилетний срок давности с момента совершения административного правонарушения, связанного с нарушением законодательства о противодействии коррупции (ч. 1 ст. 4.5), и только при длящемся правонарушении он исчисляется с момента его обнаружения (ч. 2 ст. 4.5).

Полагаем, что приведённые доводы обусловливают проведение корректировки процессуальных сроков осуществления дисциплинарного производства, которое связано с привлечением к ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков и установление предельного 2-летнего пресекательного срока давности в отношении лиц, совершивших коррупционные правонарушения.

---

[1] См., например, ч. 5 ст. 58 и ч. 3 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; ч. 8 ст. 28 и ч. 4 ст. 30.3 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»; ч. 7 ст. 51 и ч. 5 ст. 51.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.

Необходимость установления более длительного, по сравнению с общим сроком, срока давности привлечения к дисциплинарной ответственности для лиц, совершивших коррупционные правонарушения, объясняется тем, что, во-первых, коррупционные правонарушения, как правило, выявляются не сразу, а связаны с проведением контрольно-надзорных мероприятий; во-вторых, проверка предоставляемых государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера имеет процессуальное сходство с проверкой результатов финансово-хозяйственной деятельности, по которой и установлен аналогичный 2-летний срок.

Подобный подход позволит обеспечить защиту прав и законных интересов лиц, проходящих государственную службу. Как известно, «целями установления сроков давности является, с одной стороны – обеспечение эффективности привлечения к юридической ответственности, поскольку слишком большие сроки приводят к утрате доказательств и искажению смысла и назначения наказания, с другой стороны – эти сроки призваны сохранять необходимую стабильность правовых отношений». Поэтому, как указывал Конституционный Суд РФ, «никто не может быть поставлен под угрозу возможного наказания на неопределенный или слишком длительный срок»[1].

По общему правилу, копия акта о применении к государственному служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта. Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

Сроки, предусмотренные КоАП, можно подразделить на: 1) сроки на стадии досудебного производства (ст. 28.5, 28.7, 28.8 КоАП РФ); 2) сроки на стадии судебного производства (ч. 1, 4 ст. 29.6 КоАП РФ); 3) сроки давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.6 КоАП РФ). Нормативно установлены

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П.

и некоторые сроки по отдельным стадии административного судопроизводства (ч. 1 ст. 29.11; ч. 2 ст. 29.11; ст. 30.3; ст. 31.9 КоАП РФ и др.).

В законодательстве о гражданской службе установлены процессуальные сроки по рассмотрению служебных споров: а) трехмесячный срок для обращения в комиссию по служебным спорам со дня, когда гражданский служащий узнал или должен был узнать о нарушении своего права[1]; б) обязательная регистрация комиссией письменного заявления гражданского служащего в день его подачи; в) рассмотрение служебного спора комиссией в течение 10 календарных дней со дня подачи письменного заявления; г) 10-дневный для обжалования в суд решения комиссии, исчисляемый со дня вручения копии решения по служебным спорам.

Особенности процессуальных сроков, связанных с обращением в суд за рассмотрением служебных споров, должны регулироваться федеральным законом, до принятия которого применяются положения ст. 392–397 ТК РФ.

К сожалению, ни КоАП РФ, ни служебное законодательство не содержат специальных норм, определяющих порядок исчисления сроков, что вызывает определённые сложности для правоприменителей. В связи с этим предлагается исчислять процессуальные сроки по правилам, содержащимся в других отраслях права[2].

Следующим элементом производства являются *виды и условия использования доказательств.* Относительно производства по делам об административных правонарушениях данные вопросы урегулированы ст. 26.2 и некоторыми другими статьями КоАП РФ.

Виды доказательств, используемых при осуществлении дисциплинарного производства, отдельно не перечисляются в служебном законодательстве, поскольку доказательства, используемые в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях, могут применяться и при проведе-

---

[1] Аналогичная норма содержится в ст. 386 ТК РФ, регулирующей рассмотрение индивидуальных трудовых споров с участием работников.

[2] *Головко В., Москаленко С.* Процессуальные сроки по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Законность. 2007. № 5. С. 54.

нии служебной проверки. Так, например, алкогольное, наркотическое или токсическое опьянение лица может подтверждаться не только медицинскими заключениями, но также и свидетельскими показаниями.

Вызывают интерес *процессуальные результаты производства.* Дисциплинарное взыскание применяется путем издания специального акта – приказа, распоряжения, постановления, в котором указывается, за совершение какого дисциплинарного проступка государственный служащий привлекается к дисциплинарной ответственности и какое к нему применяется дисциплинарное взыскание.

В производстве по делам об административных правонарушениях предусматривается возможность вынесения как постановлений, так и определений по делу, причем, если первыми вопрос разрешается по существу, то вторые используются для передачи дела в другие инстанции.

По результатам рассмотрения жалобы государственного служащего (служебного спора) судом или комиссией государственного органа выносится решение, которое, согласно законодательству, может быть обжаловано в суд.

Подводя итог, отметим, что сопоставление дисциплинарного производства с другими, наиболее ярко выраженными и наиболее обеспеченными правовыми актами, видами административно-юрисдикционными производств, к которым относятся производство по делам об административных правонарушениях и производство по жалобам, позволило сделать вывод, что дисциплинарное производство, несмотря на свою специфику, по целевому назначению, принципам и содержательной основе близко к производству по делам об административных правонарушениях, хотя, в отличие от него, не имеет чёткого нормативно-правового закрепления процессуального статуса участников.

§ 3. Проблемы внесудебного дисциплинарного производства на государственной службе

Системный подход к исследованию дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений наряду с анализом материально-правовых основ дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарных проступков предполагает рассмотрение процессуально-правовых особенностей применения дисциплинарной ответственности, осуществляемой в рамках дисциплинарного производства.

Проблемы внесудебного дисциплинарного производства стали предметом исследования Ю.С. Адушкина[1], А.М. Бандурки и Н.М. Тищенко[2], Д.Н. Бахраха[3], О.В. Гречкиной[4], Т.Л. Пономарёвой[5], ряда учёных, посвятивших свои работы анализу института дисциплинарной ответственности государственных служащих, таких как В.С. Бялт[6], Е.В. Климкина[7], О.Н. Княгинина[8], А.М. Колосков[9], Ю.Н.Туганов[10], С.Е. Чаннов[11] и других.

Как уже было отмечено, нормативная регламентация внесудебного дисциплинарного производства осуществляется широким перечнем правовых актов: фе-

---

[1] См.: *Адушкин Ю.С.* Теоретические вопросы дисциплинарного производства (административно-процессуальный аспект): автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1979.

[2] *Бандурка А.М., Тищенко Н.М.* Административный процесс: учебник. Харьков, 2001.

[3] *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учеб. для вузов. М., 2002.

[4] *Гречкина О.В.* Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: монография. М., 2010.

[5] *Пономарёва Т.Л.* Дисциплинарное производство в таможенных органах Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2011.

[6] *Бялт В.С.* Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2011.

[7] *Климкина Е.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006.

[8] *Княгинина О.Н.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: проблемы административной теории и практики: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2010.

[9] *Колосков А.М.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2011.

[10] *Туганов Ю.Н.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе Вооруженных Сил Российской Федерации на контрактную систему комплектования: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2003.

[11] *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. С. 194–202.

деральными законами и подзаконными, в том числе ведомственными, актами. Так, например, только в таможенных органах действует целая система актов различного уровня, регламентирующих дисциплинарное производство[1], что, очевидно, вызывает определённые трудности в организации и осуществлении дисциплинарного производства[2]. Поэтому совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей процессуальный механизм реализации отношений дисциплинарной ответственности на государственной службе, видится первоочередной задачей законодателя.

При анализе внесудебного дисциплинарного производства представляется важным исследовать отдельные стадии дисциплинарного производства, которые, как отмечает Т.Л. Пономарёва, имеют свои особенности, специфику задач, решаемых при их осуществлении, индивидуальные этапы, состав субъектов и правовые последствия[3], а также выявить проблемы, возникающие в процессе их прохождения.

С точки зрения теоретических основ правоприменительной деятельности процесс применения норм права обобщённо можно представить в виде трех стадий: 1) возбуждение производства; 2) сбор и изучение материалов дела, его предварительное рассмотрение; 3) официальное рассмотрение дела с вынесением соответствующего решения, его документальное оформление и доведение до заинтересованных лиц[4]. Подобный подход, по мнению А.Ф. Черданцева, отражает последовательность и порядок совершения процессуальных действий[5]. При выделении большего количества стадий речь, по-видимому, должна идти о дроблении

---

[1] См.: Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации», Указ Президента «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации», Приказ ФТС России от 2 августа 2012 г. № 1557 «Об утверждении Инструкции об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 24 окт.; Приказ ГТК РФ от 23 декабря 2003 г. № 1510 (ред. от 30.08.2007) «О мерах, направленных на усиление борьбы с должностными преступлениями и дисциплинарными проступками». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См: *Гречкина О.В.* Указ. соч. С. 210–211.

[3] См.: *Пономарёва Т.Л.* Указ. соч. С. 17.

[4] *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. М., 2008.

[5] *Черданцев А.Ф.* Применение права // Теория государства и права: учеб. пособие. Ч. 2 / отв. ред. В.М. Корельский. Екатеринбург, 1994. С. 106.

названных стадий по применению правовой нормы[1] либо об этапах реализации стадий[2].

Использование процессуальной модели правоприменения при анализе служебного законодательства и существующих научных работ, связанных с изучением проблем реализации дисциплинарной ответственности в служебном праве, позволило в рамках дисциплинарного производства выделить следующие стадии: 1) возбуждение дисциплинарного производства; 2) служебная проверка (расследование); 3) рассмотрение и разрешение дела; 4) исполнение решения по делу о дисциплинарном проступке; 5) пересмотр решения по дисциплинарному делу[3]. В действующем законодательстве названные стадии урегулированы с различной степенью полноты, и практически по усмотрению представителя нанимателя реализуется стадия исполнения решения по делу о дисциплинарном проступке. Исключением является нормативное регулирование внесудебного дисциплинарного производства на военной службе.

Указанный перечень стадий характерен для наиболее распространённого вида дисциплинарных производств – основного (полного) дисциплинарного производства. При упрощённом дисциплинарном производстве, связанном с совершением малозначительных дисциплинарных проступков, при нецелесообразности применения дисциплинарного взыскания руководитель государственного органа, уполномоченный принимать решение по делу, имеет право освободить лицо от дисциплинарной ответственности и ограничиться устным замечанием[4] или предупреждением о необходимости строгого соблюдения дисциплины[5].

---

[1] *Поляков А.В.* Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. СПб., 2004. С. 794–795.

[2] См.: *Кондратьев С.М.* Указ. соч. С. 200.

[3] Названные стадии дисциплинарного производства выделяют и такие учёные, как: *Бялт В.С.* Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2011. С. 7; *Колосков А.М.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2011; и др.

[4] См. п. 5 ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

[5] См., например, п. 21 Указа Президента РФ «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации»; п. 5 ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и др.

Е.А. Шурупова, анализируя дисциплинарное производство в органах внутренних дел, выделяет также усечённое производство[1].

Несмотря на единодушие большинства авторов, исследующих стадии полного дисциплинарного производства, встречаются различные подходы к решению вопроса о перечне его стадий. Так, Е.В. Климкина в качестве самостоятельной стадии дисциплинарного производства выделяет стадию принятия решения о досрочном снятии дисциплинарного взыскания[2], что, по мнению автора, обусловлено особенностями участников правоотношений, инициирующих данную процедуру, особыми поводами для её возникновения. Такой же позиции придерживается и Н.Ю. Агафонова[3]. На наш взгляд, не следует выделять принятие решения о досрочном снятии дисциплинарного взыскания в качестве самостоятельной стадии дисциплинарного производства, поскольку она является одним из возможных вариантов исполнения решения по делу о дисциплинарном проступке.

Определённой правовой дифференциацией отличается дисциплинарное производство по делам о совершении коррупционных правонарушений, которое с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» получило нормативное оформление. В настоящее время во всех нормативных актах, содержащих нормы об ответственности государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений, есть специальные статьи, регулирующие данный вид дисциплинарного производства. При этом оно отличается определёнными особенностями, связанными, по мнению А.Л. Юсупова: с получением объяснений от государственного служащего; субъектами, осуществляющими дисциплинарную

---

[1] См.: *Шурупова Е.А.* Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2015. С. 19.

[2] См.: *Климкина Е.В.* Указ. соч. С. 110.

[3] См.: *Агафонова Н.Ю.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 20.

проверку; обстоятельствами, учитываемыми в производстве по делу; сроками давности привлечения к дисциплинарной ответственности[1].

Начало дисциплинарного производства связано с *возбуждением дела* о дисциплинарном проступке. Однако не все учёные выделяют возбуждение производства в качестве первой стадии всякого производства по применению правовой нормы[2]. Основной задачей, решаемой на данной стадии является получение субъектом дисциплинарной власти информации о совершении дисциплинарного проступка. Так, по мнению Ю.С. Адушкина, назначением стадии возбуждения дела является официальное информирование органов (должностных лиц) о совершённых проступках лицами, которые подпадают под их дисциплинарную власть[3].

Следует признать, что законодателем не определено, кто и каким образом на стадии возбуждения дисциплинарного производства должен выявлять дисциплинарные проступки государственных служащих. Решение данного вопроса непосредственно связано с необходимостью наличия повода для возбуждения дела о дисциплинарном проступке. В то же время служебное законодательство не перечисляет *поводов* для возбуждения дисциплинарного производства. Анализ сложившейся правоприменительной практики позволил ряду авторов выделить следующие разновидности поводов для возбуждения дисциплинарного производства[4]:

---

[1] См.: *Юсупов А.Л.* Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 160.

[2] См., например: *Дюрягин И.Я.* Применение норм советского права. Свердловск, 1973. С. 49; *Лазарев В.В.* Применение советского права. Казань, 1972. С. 39; *Кожевников С.Н.* Реализация права, юридическое толкование, законность. Нижний Новгород, 2005. С. 22; и др.

[3] *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В.М. Манохина. Саратов, 1986. С. 78.

[4] См.: *Климкина Е.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: монография. М., 2007. С. 102–103; *Княгинина О.Н.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: проблемы административной теории и практики: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 20; *Колосков А.М.* Особенности стадии возбуждения дисциплинарного дела в отношении сотрудника уголовно-исполнительной системы // Вестник института: преступление, наказание, исправление. Вологда, 2009. № 6. С. 36–37; *Хайретдинов Р.А.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации: казусы в административном праве // Евразийский юридический журнал. **2012. № 10.** С. 123–125.

1) собственно обнаружение проступка руководителем (представителем нанимателя);

2) ходатайство непосредственного руководителя, обнаружившего факт ненадлежащего исполнения государственным служащим возложенных на него обязанностей, перед представителем нанимателя о возбуждении дисциплинарного производства;

3) жалобы и заявления граждан и/или организаций о фактах нарушения их прав и свобод неисполнением или ненадлежащим исполнением государственным служащим должностных обязанностей;

4) результаты проверок[1]:

а) внутренней проверки сроков исполнения обязанностей, служебного распорядка и прочее;

б) проверки вышестоящего органа;

в) акты ревизий по результатам контрольно-надзорной деятельности;

г) проверки органа, регулирующего деятельность государственных служащих.

Так, по данным статистики, органами прокуратуры только за 9 месяцев 2016 года проведено более 6 000 проверок исполнения законодательства о контроле за расходами, в ходе которых выявлено более 4000 нарушений закона, в результате к дисциплинарной ответственности привлечено более 700 должностных лиц[2];

5) информация от иных государственных служащих о нарушениях служебной дисциплины;

6) заявление служащего, совершившего дисциплинарный проступок;

---

[1] О контроле как способе обеспечения законности в деятельности государственных служащих см. подробнее: *Зубарев С.М.* Обеспечение законности в деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2012; *Зубарев С.М.* К вопросу о сущности контрольных процедур в государственном управлении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2016. № 5 (21). С. 118–127 и др.

[2] Заседание президиума Совета при Президенте по противодействию коррупции [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru (дата обращения: 03.03.2017).

7) сообщения СМИ о фактах неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей;

8) добровольное сообщение служащего о совершенном проступке.

На основе анализа норм служебного законодательства, дополненного положениями, направленными на борьбу с коррупцией в системе государственной службы, представляется необходимым включить в данный перечень следующий повод для возбуждения дисциплинарного производства:

9) рекомендации комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии)[1].

Руководствуясь «Методическими рекомендациями по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) в федеральных государственных органах», в случае «самостоятельного выявления комиссией факта нарушения государственным служащим служебной дисциплины (например, в ходе рассмотрения вопроса о несоблюдении государственным гражданским служащим служебного распорядка государственного органа установлены аналогичные нарушения со стороны других государственных гражданских служащих) соответствующая информация направляется руководителю государственного органа или уполномоченному им должностному лицу для рассмотрения и принятия решения об осуществлении соответствующей проверки»[2].

Исходя из норм служебного законодательства, решение вопроса о возбуждении дисциплинарного производства поставлено в зависимость от позиции соот-

---

[1] См., например, подп. «б» п. 23 Указа Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 (ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446; 2017. № 39. Ст. 5682; ч. 2 ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

[2] См. п. 5.7 Методических рекомендаций по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) в федеральных государственных органах (одобрены президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол от 13.04.2011 № 24). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

ветствующего руководителя государственного органа, поскольку является его правом, а не обязанностью, и, как отмечает А.С. Адушкин, решить, что более целесообразно – возбудить дисциплинарное дело или применить иные меры воздействия, – отдаётся на усмотрение субъектов дисциплинарного обвинения[1].

Исключение составляют дисциплинарные коррупционные проступки, в отношении которых законодатель установил императивный характер ответственности за их совершение. Представляется необходимым закрепить в нормах служебного законодательства положение о том, что при наличии повода и фактического основания для возбуждения дисциплинарного производства должностное лицо государственного органа, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, обязано возбудить дисциплинарное производство, издав об этом соответствующий правоприменительный акт. Это позволит решить проблему *широты «свободного усмотрения»* при решении вопроса о возбуждении дисциплинарного производства.

Ещё одной проблемой, обсуждаемой в научной литературе, является проблема *отсутствия специального правового акта о возбуждении дисциплинарного производства*[2]. В ряде случаев факт обнаружения дисциплинарных проступков оформляется соответствующим актом, который подтверждает возбуждение дисциплинарного дела и необходимость его дальнейшего рассмотрения[3]. Речь идёт об обнаружении случаев разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну[4]; обнаружении служащего, находящегося в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения[5].

---

[1] *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР. С. 84.

[2] См.: *Марьян А.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // Образование и право. 2010. № 9. С. 130–150.

[3] См.: *Климкина Е.В.* Указ. соч. С. 117.

[4] См. ст. 26 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) «О государственной тайне» // СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 8220–8235; 2015. № 10. Ст. 1393.

[5] См. п. 3 ч. 2 ст. 49 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Приказ МВД России от 25 июня 2012 г. № 630 (ред. от 02.07.2014) «Об утверждении Порядка временного отстранения сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации от выполнения служебных обязанностей» // Российская газета. 2012. 3 авг.; 2014. 12 сент.

На основе анализа служебного законодательства к актам, подтверждающим возбуждение дисциплинарного производства, можно отнести и «служебную записку, содержащую информацию о признаках (фактах) совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка, которую непосредственный руководитель гражданского служащего должен направить представителю нанимателя[1], «рапорт непосредственного руководителя (начальника) на имя прямого руководителя (начальника)»[2]. В отдельных случаях приказ о назначении служебной проверки, открывающий дисциплинарное производство, представляет собой также и акт о возбуждении производства.

Констатируя разнообразие актов возбуждения дисциплинарного производства, И.В. Панова относит к ним «и частное определение суда, и распоряжение (постановление) органов исполнительной власти, и протест (представление) прокурора, и всевозможные докладные, и иные формы реагирования контрольно-надзорных органов»[3], С.М. Кондратьев относит к ним также рапорт, донесение, телеграмму[4]. На наш взгляд, перечисленные акты являются лишь документами, позволяющими возбудить дисциплинарное производство, но не самими актами о его возбуждении. В противном случае один государственный орган неправомерно вторгался бы в компетенцию другого органа, поскольку право привлечения к дисциплинарной ответственности, в том числе возбуждение дисциплинарного производства, является исключительной прерогативой должностного лица, которое уполномочено назначать государственного служащего на должность[5].

---

[1] См. п. 2.2 приказа ФАС России от 9 апреля 2014 г. № 238/14 «Об утверждении Порядка организации и проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих Федеральной антимонопольной службы» // Российская газета. 2014. 24 окт.; п. 7 приказа Росрыболовства от 27 марта 2012 г. № 258 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебных проверок в Федеральном агентстве по рыболовству» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 25.

[2] См. п. 5 приказа МВД России «Об утверждении Порядка временного отстранения сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации от выполнения служебных обязанностей».

[3] См.: *Панова И.В.* Административно-юрисдикционный процесс. Саратов, 1999. С. 233.

[4] См.: *Кондратьев С.М.* Указ. соч. С. 200.

[5] См.: *Кононов П.И.* Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001. С. 121.

Представляется, что внесудебное дисциплинарное производство можно рассматривать как сложную систему правоотношений, определяющую взаимосвязь различных видов административно-юрисдикционных производств в рамках единого административного процесса, в которой *возбуждение дисциплинарного производства* может быть связано:

– с решением, принимаемым государственным органом или судом в рамках производства по жалобам граждан, которое направляется руководителю соответствующего государственного органа для устранения допущенного нарушения закона;

– с направлением в воинскую часть, орган или учреждение по месту военной службы (службы) после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения лицом, указанным в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении по основанию, предусмотренному ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ, для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности. При этом согласно п. 81 ДУ ВС РФ в случае, когда обстоятельства совершения военнослужащим грубого дисциплинарного проступка установлены административным расследованием либо материалами об административном правонарушении, разбирательство командиром воинской части может не назначаться – наступает стадия рассмотрения и разрешения дела.

Поскольку реализация дисциплинарно-юрисдикционных полномочий руководителя как субъекта правоотношений дисциплинарной ответственности имеет бесконтрольный характер, представляется необходимым поддержать предложение прописать в КоАП РФ элемент «обратной связи»[1]: в случае привлечения к дисциплинарной ответственности за административные правонарушения (согласно ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ) военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания, обязать субъект дисциплинарной юрисдикции предоставлять органу (должностному лицу), направившему ему соответствующие материалы, информацию о ре-

[1] *Тимошенко И.В.* Понятийный аппарат законодательства об административной ответственности: состояние и направления развития: дис. … д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. С. 229.

зультатах рассмотрения дела о правонарушении. В случае неприменения дисциплинарной ответственности это решение должно быть мотивированным. При этом целесообразно установить месячный срок для направления такой информации, который должен исчисляться со дня получения субъектом дисциплинарной власти соответствующих материалов. Данное положение следует прописать также в комплексном нормативном акте, регулирующем государственно-служебные отношения, в разделе, посвящённом правовому регулированию дисциплинарных отношений на государственной службе.

Взаимосвязь различных видов административно-юрисдикционных производств в рамках единого административного процесса проявляется также и в том, что *пересмотр решения по делу* как факультативная стадия дисциплинарного производства может быть связан с подачей жалобы в компетентный орган.

Второй стадией дисциплинарного производства является *служебная проверка* (расследование; разбирательство дисциплинарных проступков военнослужащих) – стадия дисциплинарного производства, осуществляемая по решению субъекта дисциплинарной юрисдикции. В то же время при установлении обстоятельств совершения коррупционных дисциплинарных правонарушений проверка является обязательной стадией дисциплинарного производства. Примечательно, что в данном случае имеет место терминологическое несовпадение: «служебная проверка» – применительно к обычному дисциплинарному производству, «проверка» – в отношении производства по делам о дисциплинарных коррупционных проступках, что можно объяснить разными субъектами и особым механизмом её проведения.

Среди учёных отсутствует единый подход к пониманию сущности служебной проверки. Так, одни авторы определяют её как специфический метод проверки, направленность которого связана с необходимостью всестороннего изучения, выявления и устранения фактов нарушений служебной дисциплины и законности[1], другие – как «комплекс действий должностных лиц, уполномоченных на её проведение, направленный на полное всестороннее, объективное исследование

[1] См.: Организация работы с кадрами / под ред. Л.М. Колодкина. М., 1997. С. 27.

обстоятельств, имевших место с внесением предложений об ответственности виновных, либо прекращение проверки за отсутствием признаков нарушения, а также осуществление профилактических мер с устранением причин и условий, им способствующих»[1]. Н.А. Овчинников предлагает рассматривать служебную проверку как меру дисциплинарного принуждения[2]. Вряд ли подобный подход автора является обоснованным, поскольку цель служебной проверки не может быть увязана ни с одной из мер дисциплинарного принуждения.

Наиболее аргументированной представляется точка зрения Е.А. Никонорова, который указывает, что институт служебной проверки имеет ряд общих черт с институтом «выяснения обстоятельств по делу об административном правонарушении» (институтом «административного расследования»), выделяемым в рамках производства по делам об административных правонарушениях, в связи с чем административно-правовой институт служебной проверки допустимо рассматривать в ряду административно-юрисдикционных институтов[3]. Вместе с тем институт служебной проверки отличается от схожих правовых институтов в производстве по делам об административных правонарушениях особым статусом государственного служащего, а также его линейным подчинением субъекту дисциплинарной юрисдикции.

Порядок проведения служебной проверки отличается весьма широким кругом *нормативных актов*, как законодательных[4], так и подзаконных[5], регламенти-

---

[1] См.: *Сухинин А.В.* Служебная проверка. М., 1997. С. 19.

[2] См.: *Овчинников Н.А.* Служебная проверка как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 52–56.

[3] См.: *Никоноров Е.А.* Институт служебной проверки в административном праве: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006.

[4] См., например, ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; ст. 52 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.

[5] См., например: Приказ Роскосмоса от 11 апреля 2012 г. № 78 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебных проверок в федеральном космическом агентстве». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Приказ Росимущества от 8 ноября 2010 г. № 315 (ред. от 11.04.2012) «О порядке проведения служебных проверок в Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 5; Приказ МВД России от 26 марта 2013 г.

рующих особенности её проведения в отдельных государственных органах. Полагаем, регулирование вопроса проведения служебной проверки на уровне подзаконных актов в силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ нельзя признать обоснованным, так как административно-процессуальный механизм реализации норм о дисциплинарной ответственности сопряжён с ограничением прав и свобод человека и гражданина, что возможно только на основании федерального закона; во-вторых, как подчёркивает Н.А. Овчинников, развитие законодательства о противодействии коррупции ведёт к появлению новых оснований для проведения служебных проверок[1]. Так, по мнению К.А. Павленко, служебная проверка учреждёна во многом в целях оптимизации реагирования на случаи коррупционных проявлений[2].

Инициатором служебной проверки является руководитель государственного органа (представитель нанимателя) или государственный служащий. В большинстве ведомственных нормативных актов закреплён перечень *оснований*, когда проведение служебной проверки является обязательным: в одних случаях это факты грубого нарушения служащими служебной дисциплины[3], в других – помимо указанного основания, проведение служебной проверки осуществляется: при необходимости наиболее полного и всестороннего исследования обстоятельств совершения дисциплинарного проступка; при гибели сотрудника, получении им ранений, травм, применении и использовании оружия, а также в случае возбуждения в отношении сотрудника уголовного дела или дела об административном

№ 161 (ред. от 19.06.2017) «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 14 июня; Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 апреля 2016 г. № 255 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2016. № 7; Методические рекомендации по повышению эффективности проведения служебных проверок в территориальных органах ФССП России», утв. ФССП России 24 ноября 2011 г. № 12/12-28810 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2012. № 1.

[1] См.: *Овчинников Н.А.* Указ. соч. С. 53.

[2] См.: *Павленко К.А.* Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации: монография / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2012. С. 148.

[3] См., например, п. 2 приказа МЧС РФ от 24 февраля 2012 г. № 85 «Об утверждении Порядка организации и проведения служебных проверок в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

правонарушении в целях устранения причин и условий, приведших к совершению им преступления или административного правонарушения; по требованию сотрудника для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство; для подтверждения факта существенного и (или) систематического нарушения условий контракта в отношении сотрудника[1]. В то же время Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что проведение служебной проверки необходимо по каждому случаю совершения государственным служащим дисциплинарного проступка (ч. 2 ст. 58).

На наш взгляд, служебная проверка должна стать обязательной стадией дисциплинарного производства применительно к любому виду государственной службы, за исключением случаев совершения государственным служащим незначительных дисциплинарных проступков. Следует поддержать предложение закрепить в нормативных актах положения, определяющие момент возбуждения служебной проверки, перечень процессуальных документов, которые должны составляться при ее проведении, меры административного обеспечения, используемые в ходе проведения служебной проверки[2]. При этом следует иметь в виду, что наряду с дисциплинарным производством служебная проверка обслуживает также и производство по реализации материальной ответственности в случае причинения государственным служащим публичному образованию-нанимателю материального ущёрба в результате совершения дисциплинарного проступка.

К сожалению, в нормативных актах нет однозначного ответа, *на основании какого акта* должна проводиться служебная проверка. Так, в ряде случаев служебная проверка назначается поручением в виде резолюции на документе, содержащем сведения о наличии оснований для её проведения[3], либо путём издания

---

[1] См. п. 2 приказа ФСИН России от 12 апреля 2012 г. № 198 (ред. от 13.08.2013) «Об утверждении Инструкции об организации и проведении служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» // Российская газета. 2012. 7 сент.; 2013. 18 сент.

[2] См. об этом: *Овчинников Н.А.* Служебная проверка как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 52–56.

[3] См., например, п. 5 приказа ФСИН России от 12 апреля 2012 г. № 198 (13.08.2013) «Об утверждении Инструкции об организации и проведении служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы».

приказа или распоряжения[1] при проведении служебной проверки комиссией. Полагаем, необходимо учесть опыт проведения служебной проверки в таможенных органах, а также в Федеральной антимонопольной службе (далее – ФАС России), предусмотрев обязательное издание приказа, являющегося единственным основанием для проведения проверки коллегиальными органами.

Одной из проблем, имеющих место на данной стадии, является то, что в широком перечне нормативных актов, регламентирующих порядок осуществления дисциплинарного производства в различных государственных органах, не определяются исчерпывающе *полномочия участников служебной проверки.* Так, анализ положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» позволяет выделить следующие нормативно закреплённые *права представителя нанимателя*: возможность отстранить гражданского служащего от замещаемой должности (п. 7 ст. 59); знакомиться с результатами проверки (п. 10 ст. 59) и принимать решение по ним (п. 2 ст. 58).

К обязанностям представителя нанимателя относятся: получение объяснения в письменной форме от гражданского служащего (п. 1 ст. 58); осуществление контроля за своевременностью и правильностью проведения служебной проверки (п. 3 ст. 59); определение круга участников проведения служебной проверки (п. 4 ст. 59); обязанность отстранить от участия в проверке тех служащих, которые прямо или косвенно заинтересованы в её результатах (п. 5 ст. 59); соблюдение прав и свобод человека и гражданина (п. 1 ст. 4); принятие всех необходимых мер для полного, объективного, всестороннего установления всех обстоятельств проступка (п. 2 ст. 59).

Для *государственного гражданского служащего*, в отношении которого проводится служебная проверка, установлены следующие *права* (п. 8 ст. 59): давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы; обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назна-

[1] См., например, п. 1.2 приказа Роскосмоса от 11 апреля 2012 г. № 78 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебных проверок в федеральном космическом агентстве».

чившему служебную проверку; ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну. Что касается *прав и обязанностей других участников* служебной проверки, то в действующем законодательстве о гражданской службе, к сожалению, они в настоящее время вообще не находят своего нормативного закрепления.

В отдельных ведомственных актах можно встретить детальную регламентацию прав и обязанностей иных участников правоотношений, обусловленных проведением служебной проверки. Так, например, в приказе ФАС России «Об утверждении Порядка организации и проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих Федеральной антимонопольной службы» наряду с полномочиями представителя нанимателя и гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка, закреплены полномочия председателя (п. 2.13) и членов комиссии по проведению служебной проверки (п. 2.14–2.15).

Полагаем, что на законодательном уровне необходимо установление исчерпывающего перечня участников проведения служебной проверки с детальной регламентацией их правового статуса. К числу участников служебной проверки должны быть отнесены:

1) субъект дисциплинарной юрисдикции – руководитель государственного органа (представитель нанимателя);

2) лицо, в отношении которого ведётся служебная проверка;

3) иные участники дисциплинарного производства на стадии проведения служебной проверки, наделённые соответствующими полномочиями: председатель комиссии по проведению служебной проверки; члены комиссии по проведению служебной проверки (в том числе представитель подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров; представитель юридического подразделения; представители других структурных подразделений государственного органа; представители выборного профсоюзного органа госу-

дарственного органа); специалисты; переводчик (лицо, участвующее в судебном рассмотрении материалов о грубом дисциплинарном проступке военнослужащего).

Несколько более сложная процедура применения дисциплинарных взысканий за совершение дисциплинарных коррупционных проступков[1] позволяет выделить следующих участников проверки, которые могут быть отнесены к числу «иных участников дисциплинарного производства на стадии проведения проверки»: подразделение кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений; факультативный участник – комиссия по урегулированию конфликтов интересов (аттестационная комиссия). При этом в проведении проверки не принимают участия юридическое подразделение и выборный профсоюзный орган государственного органа.

В научной литературе отмечается, что важнейшей проблемой, возникающей при проведении служебной проверки, является решение *вопроса о доказательствах*, которые должны быть собраны в процессе её проведения[2]. В нормативных актах, регламентирующих данную проблему, устанавливается необходимость обязательного истребования письменного объяснения от лица, нарушившего служебную дисциплину. Исходя из этого, логично предположить, что все остальные вопросы могут быть решены по усмотрению должностного лица, назначившего служебную проверку. Необходимости истребования письменного объяснения от сотрудников большинства государственных органов, в которых осуществляется прохождение федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, или военнослужащих, совершивших дисциплинарный проступок, законы не устанавливают.

Требование получения объяснений от государственного служащего отсутствует и в нормах служебного законодательства, устанавливающих порядок осуществления дисциплинарного производства по дисциплинарным коррупционным

---

[1] См.: *Сергун П.П., Мильшин Ю.Н.* Примерный механизм проведения служебного расследования случаев коррупционных проявлений среди федеральных государственных служащих // Проблемы эффективности правоприменения в Российской Федерации: сборник научных трудов. М., Саратов. 2011. С. 101–108.

[2] *Буравлёв Ю.М.* Указ. соч. С. 16.

проступкам. Полагаем, что в данном случае имеет место юридико-техническая недоработка законодателя, поскольку именно объяснения служащего позволяют выяснить обстоятельства дисциплинарного дела, а также предоставляют служащим возможность защитить себя, указав обстоятельства, исключающие его вину в совершённом деянии.

Вместе с тем следует иметь в виду, что истребование письменного объяснения гражданского служащего не позволяет в полной мере решить вопрос, связанный с обеспечением правовой гарантии от произвольности принимаемых решений. Представляется, что процедура использования доказательств в процессе проведения служебной проверки, в том числе сбор доказательств, истребование письменного объяснения от лица, совершившего дисциплинарный проступок, опрос лиц, которые могут что-либо пояснить по существу разбирательства, и др.[1], должна быть решена нормативно. В перспективе институт служебной проверки должен стать самостоятельным блоком единого комплексного законодательного акта, регулирующего государственную службу.

По окончании служебной проверки составляется заключение. В законодательстве отсутствуют требования к структурной и содержательной частям данного процессуального документа[2], зачастую он схож с постановлением по делу об административном правонарушении, однако, к сожалению, особенности его юридического значения – в рекомендательном характере.

Что касается дисциплинарных коррупционных проступков, то в настоящее время законодательно предусматривается, что если доклад о результатах проверки в отношении государственных гражданских служащих направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, решение принимается на основа-

---

[1] См. п. 23 приказа МВД РФ от 24 декабря 2008 г. № 1140 «Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения служебных проверок в органах, подразделениях и учреждениях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

[2] Требования к структуре и содержанию заключения по результатам служебной проверки можно встретить в ряде подзаконных актов, регулирующих порядок ее проведения в отдельных государственных органах. См., например, пп. 34–37.10 приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 26 марта 2013 г. № 161 (19.06.2017) «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации».

нии рекомендации указанной комиссии[1], в отношении иных государственных служащих соответствующие вопросы рассматриваются аттестационными комиссиями[2].

В письменном заключении содержится предложение о применении или неприменении к государственному служащему дисциплинарного взыскания, которое представитель нанимателя вправе (но не обязан) учитывать при принятии решения. При этом, как отмечает Т.Л. Пономарёва, решение данного вопроса не связано с конкретным видом дисциплинарного взыскания[3]. Полагаем, что в законодательстве следует отразить подход, при котором заключение о необходимости применения дисциплинарного взыскания должно носить для субъекта дисциплинарной юрисдикции обязательный характер, на усмотрение же руководителя следует оставить возможность выбора конкретного дисциплинарного взыскания из перечня, установленного законодателем.

В научной литературе справедливо отмечается, что для назначения справедливого наказания одного лишь заключения руководителю недостаточно. Названное заключение, наряду с иными документами, должно быть включено в *дисциплинарное дело*. Так, в отношении гражданского служащего, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, дисциплинарное дело должны составлять: документы, послужившие поводом к возбуждению данного дела; копия приказа о назначении проверки; объяснение, взятое у гражданского служащего, в отношении которого была проведена проверка, а также объяснения иных лиц; справочные материалы; служебная характеристика на гражданского служащего, в отношении которого была проведена проверка; заключения специалистов (если в их привлечении была необходимость); другие документы, которые имеют отношение к установленным в ходе проверки фактам[4]. Полагаем, что предложение о необходи-

---

[1] См. ч. 1 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

[2] См. п. «б» ч. 2 Указа Президента РФ «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

[3] См.: *Пономарёва Т.Л.* Указ. соч. С. 20.

[4] См.: *Климкина Е.В.* Указ. соч. С. 107–108.

мости оформления и хранения дисциплинарных дел государственных служащих, привлекаемых к дисциплинарной ответственности, должно быть воспринято в отношении всех видов государственной службы.

После составления заключения наступает третья, центральная стадия дисциплинарного производства – *рассмотрение и разрешение дела*, в ходе которой должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, решается вопрос о применении или неприменении к государственному служащему мер дисциплинарного воздействия.

Необходимо отметить, что в ряде зарубежных государств дисциплинарные взыскания налагаются руководителем, как правило, после консультации со специальными комиссиями, либо такие органы рассматривают вопросы ответственности служащих в первой инстанции. Так, например, во Франции это дисциплинарный совет[1], в Японии – Палата по делам персонала[2], в Польше это система дисциплинарных комиссий[3]. Примечательно, что во Франции дисциплинарные советы формируются и на военной службе[4].

Представляется, что в современных условиях развития законодательства о государственной службе в России необходимо использовать положительный опыт, накопленный в зарубежных странах континентальной системы организации государственной службы, поскольку, как справедливо отмечает А.А. Дёмин, подобная практика «снижает субъективный характер применения наказания соответствующего органа, уполномоченного применять наказания»[5].

В целях повышения эффективности деятельности государственных органов, уменьшения дискреционных полномочий представителя нанимателя в системе го-

---

[1] См.: Административное право Франции. В кн.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина [Электронный ресурс]. URL: http://lawdiss.org.ua/books/122.doc.html (дата обращения: 06.01.2014).

[2] См. ст. 84 Закона № 120 1947 г. «О государственных публичных должностных лицах». В кн.: Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А.А. Дёмина, пер. Д.И. Васильев. М., 2001. С. 539.

[3] Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачёв, А.Ф. Нуртдинова, Л.А. Чиканова и др. М., 2005. С. 518–519.

[4] *Кондратьев С.М.* Указ. соч. С. 310–311.

[5] *Дёмин А.А.* Государственная служба: учеб. пособие. М., 2007. С. 104.

сударственной гражданской службы представляется необходимым создание системы ведомственных и межведомственных дисциплинарных комиссий, являющихся участниками процессуальных правоотношений дисциплинарной ответственности. Так, в структуре каждого государственного органа должна быть создана своя ведомственная дисциплинарная комиссия – единая структура, наделенная нормативно установленными полномочиями, обусловленными слиянием функций ряда других действующих в государственных органах подразделений.

Дисциплинарной комиссии в области дисциплинарных правоотношений должны быть переданы функции: 1) комиссии по проведению служебной проверки; 2) подразделения кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений; 3) комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Наделение дисциплинарных комиссий данными функциями связано с тем, что представляется нецелесообразным проведение служебных проверок, а также проверок по коррупционным дисциплинарным правонарушениям разными комиссиями, о чём, в частности, свидетельствует и судебная практика, анализ которой позволил сделать вывод, что в ряде случаев дисциплинарные взыскания за совершение коррупционных правонарушений налагались по результатам служебной проверки[1], в то время как законодательно предусмотрено, что проверку проводит подразделение кадровой службы соответствующего органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений[2].

Помимо проведения служебных проверок (проверок по коррупционным правонарушениям), дисциплинарные комиссии необходимо наделить полномочием

---

[1] См.: Апелляционное определение Краснодарского краевого суда № 33-24740/2015 от 20 октября 2015 г. по делу № 33-24740/2015 [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/ regular/doc/; Апелляционное определение Краснодарского краевого суда № 33-23368/2015 от 27 октября 2015 г. по делу № 33-23368/2015 [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/ regular/ doc/; Решение Ленинского районного суда г. Нижнего Тагила (Свердловская область) 2-2698/2015 2-2698/2015~М-2707/2015 М-2707/2015 от 12 ноября 2015 г. по делу № 2-2698/20152015 [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/.

[2] См., например, ч. 2 ст. 51.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; ч. 1 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и др.

принятия решения о временном отстранении от замещаемой должности гражданской службы гражданского служащего, которое может быть осуществлено на период проведения служебной проверки или урегулирования конфликта интересов, а также в других случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 32 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

К функциям дисциплинарных комиссий целесообразно также отнести оценку уровня доверия к гражданским служащим на основании присвоения оценочных показателей нарушений служебной дисциплины, для чего они должны быть зафиксированы ведомственными дисциплинарными комиссиями в дисциплинарном формуляре гражданского служащего[1]. В качестве альтернативы это может быть послужной список государственного служащего, ведение которого имеет место в Республике Казахстан[2], где могут быть отражены наряду с дисциплинарными взысканиями и поощрения, применяемые к государственным гражданским служащим.

В свою очередь, межведомственные дисциплинарные комиссии должны представлять собой коллегиальные организационные подразделения, образуемые в структуре органов управления государственной службой федерального и регионального уровней и наделённые полномочиями для принятия решения о привлечении гражданских служащих к дисциплинарной ответственности за совершение грубых дисциплинарных проступков, координирующие деятельность ведомственных дисциплинарных комиссий и участвующие в выработке дисциплинарной политики.

Предполагается расширить перечень субъектов дисциплинарной юрисдикции, закрепив за конкретными субъектами полномочия по наложению тех или

---

[1] В настоящее время лист учёта дисциплинарных взысканий (служебная карточка) ведётся на военной службе и службе, связанной с правоохранительной деятельностью. См., например: Приложение № 3 к Дисциплинарному уставу Вооружённых Сил РФ (к ст. 103); Приказ МЧС РФ от 3 ноября 2011 г. № 668 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»; и др.

[2] См.: *Турисбек А.З.* Государственная служба в Республике Казахстан: автореф. … д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 37.

иных видов дисциплинарных взысканий. Так, в случае совершения гражданским служащим *незначительного* дисциплинарного проступка, при условии, что данный служащий выразил согласие с фактом совершения им данного проступка в письменном объяснении, дело будет рассматриваться в упрощенном порядке, при котором представитель нанимателя *имеет право* наложить взыскание в виде замечания без проведения служебной проверки. В случае несогласия гражданского служащего с фактом совершения им дисциплинарного проступка, что найдёт отражение в его письменном объяснении, по приказу уполномоченного лица должна быть проведена служебная проверка, на основании которой ведомственной дисциплинарной комиссией будет принята рекомендация о привлечении или непривлечении гражданского служащего к дисциплинарной ответственности.

В связи с этим считаем необходимым применительно к государственным гражданским служащим до принятия единого комплексного законодательного акта, регулирующего государственную службу, дополнить Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 2 ст. 58) нормами о том, что «в случае совершения гражданским служащим незначительного дисциплинарного проступка, если в письменном объяснении он выразит согласие с фактом его совершения, представитель нанимателя *имеет право* наложить взыскание в виде замечания без проведения служебной проверки».

За совершение *значительных* дисциплинарных проступков должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, по рекомендации ведомственной дисциплинарной комиссии *должны* налагаться выговор или предупреждение о неполном должностном соответствии (по выбору представителя нанимателя), а в случае причинения материального ущерба государству осуществляется одновременное привлечение к материальной ответственности.

При совершении государственным гражданским служащим грубого дисциплинарного проступка материалы служебной проверки вместе с дисциплинарным формуляром должны быть переданы в межведомственную дисциплинарную комиссию для принятия решения о привлечении гражданского служащего к дисциплинарной ответственности.

В научной литературе предлагается дополнить военно-дисциплинарное законодательство положением, в соответствии с которым наложение наиболее строгих дисциплинарных взысканий, существенно затрагивающих права военнослужащих или изменяющих их правовой статус, возможно только судом и только при совершении грубого дисциплинарного проступка или систематических нарушений служебной дисциплины[1]. На наш взгляд, к ведению военного суда в области дисциплинарной ответственности следует отнести только применение дисциплинарного ареста за совершение грубого дисциплинарного проступка, как это имеет место в настоящее время. В то же время предложенный нами механизм наложения дисциплинарных взысканий, связанный с созданием дисциплинарных комиссий и закреплением за ними полномочий по наложению тех или иных видов дисциплинарных взысканий, может быть реализован также в системе военной службы и в системе федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью[2].

По общим правилам при наложении дисциплинарного взыскания должны быть учтены: тяжесть совершенного гражданским служащим проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, предшествующие результаты исполнения гражданским служащим должностных обязанностей (п. 3 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Если в отношении военнослужащих перечень обстоятельств, учитываемых при наложении на служащего дисциплинарного взыскания, а также исключающих дисциплинарную ответственность, установлен Федеральным законом «О статусе военнослужащих» (ст. 28.5 и 28.3), в отношении гражданских служащих он пре-

---

[1] См.: *Кондратьев С.М.* Указ. соч. С. 232.

[2] О необходимости передачи определённой части полномочий по наложению дисциплинарных взысканий специализированным органам см.: *Буравлёв Ю.М.* Виды юридической ответственности в системе государственной службы. М., 2008. С. 44; *Куракин А.В.* Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 37.

дусматривается лишь в ведомственных актах[1], в отношении служащих отдельных правоохранительных органов вообще не предусмотрен, что, на наш взгляд, является недопустимым и требует законодательной регламентации. В связи с этим следует согласиться с предложением о необходимости определения перечня обстоятельств, исключающих привлечение государственных служащих к дисциплинарной ответственности, а также обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность[2], что позволит устранить ряд существенных недостатков процессуального законодательства. Реализация данного предложения в законодательных актах видится целесообразной не только в отношении служащих федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, но и для государственных гражданских служащих.

Так, к обстоятельствам, смягчающим дисциплинарную ответственность, можно отнести: совершение проступка впервые; совершение проступка по неосторожности; совершение проступка беременной женщиной – гражданским служащим; малозначительность вреда, причиненного проступком; чистосердечное раскаяние нарушителя и его сотрудничество с администрацией при рассмотрении материалов дела о совершении дисциплинарного проступка и т.п. К обстоятельствам, отягчающим дисциплинарную ответственность за совершение дисциплинарного проступка, можно отнести: неоднократность совершения проступка[3]; наступление тяжелых последствий для государственного органа; умышленные действия нарушителя; совершение проступка в состоянии алкогольного, наркотическо-

---

[1] См., например, п. 5.2 приказа ФАС РФ от 29 октября 2010 г. № 607 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебных проверок и применения дисциплинарных взысканий в Федеральной антимонопольной службе»; п. 15 приказа Росводресурсов от 15 июля 2009 г. № 144 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебной проверки и применения дисциплинарных взысканий в Федеральном агентстве водных ресурсов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 35.

[2] См.: *Бялт В.С.* Указ. соч. С. 8.

[3] Так, по данным Минтруда России, в правоприменительной практике наличие неснятого дисциплинарного взыскания относится к отягчающим обстоятельствам при решении вопроса об ответственности за коррупционное правонарушение. См.: Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции : Письмо Минтруда России от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526.

го или токсического опьянения; попытку скрыть факт нарушения; вовлечение в совершение нарушения других государственных служащих или работников.

Примечательно, что перечень смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельств, которые рекомендуется использовать в правоприменительной практике, приведён применительно к совершению дисциплинарных коррупционных правонарушений[1].

В отношении военнослужащего решение о наложении дисциплинарного взыскания может принять любой из командиров (начальников), исходя из максимально дифференцированного объёма предоставленных им прав по применению к военнослужащим различных мер дисциплинарного воздействия (пп. 54–73 ДУ ВС РФ)[2].

Стадия исполнения решения по делу о дисциплинарном проступке является последней обязательной стадией дисциплинарного производства, в ходе которой лицо, в отношении которого вынесено решение, уведомляется в той или иной форме о наложенном на него дисциплинарном взыскании. Приказ или распоряжение о применении к государственному служащему дисциплинарного взыскания должны быть доведены до сведения виновного лица под расписку. Сложившаяся судебная практика исходит из того, что если на приказе о применении дисциплинарного взыскания имеется подпись работника, это безусловно доказывает, что работник с применяемыми в отношении него мерами ознакомлен[3]. В то же время анализ действующих нормативных актов позволяет утверждать, что срок, в течение которого государственный служащий должен быть уведомлён о взыскании, установлен не всегда, что может расцениваться как отождествление его с макси-

---

[1] Письмо Минтруда России от 13 ноября 2015 г. № 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Методическими рекомендациями по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

[2] *Савосина Н.В.* Правовое регулирование административной ответственности военнослужащих в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 24.

[3] См., например: Определение Нижегородского областного суда от 14 декабря 2012 г. по делу № 33-1314/2011. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; Определение Санкт-Петербургского городского суда от 29 ноября 2011 г. № 33-17238. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; и др.

мальным сроком давности исполнения дисциплинарных взысканий. Так, например, сотрудники органов внутренних дел и таможенных органов должны быть ознакомлены с приказом о наложении дисциплинарного взыскания в 3-дневный срок[1], в отношении сотрудников Следственного комитета РФ нормативно установлен лишь максимальный месячный срок применения дисциплинарного взыскания[2].

Полагаем, что в служебном законодательстве необходимо нормативно зафиксировать обязанность руководителя государственного органа вручать государственному служащему под расписку копию приказа о привлечении его к дисциплинарной ответственности с указанием оснований применения к нему дисциплинарного взыскания в 5-дневный срок со дня подписания этого приказа, а в случае, если государственный служащий отказывается подписывать копию приказа – составлять соответствующий акт. Как отмечается, данный акт позволит обеспечить процессуальное закрепление факта ознакомления с приказом о взыскании привлекаемого к ответственности государственного служащего, кроме того при обжаловании государственным служащим данного взыскания будет служить гарантией соблюдения установленных правил привлечения к дисциплинарной ответственности[3].

Пятая, факультативная стадия *пересмотра решения по дисциплинарному делу* заключается в реализации конституционного права лица, привлечённого к дисциплинарной ответственности, на обжалование (п. 2 ст. 46 Конституции РФ)[4]. Кроме того, пересмотр решения о дисциплинарном взыскании возможен в результате проведения контрольно-надзорных мероприятий. Так, например, в отдельных го-

---

[1] См. п. 11 ст. 51 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; п. 31 Указа Президента РФ «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации».

[2] См. п. 6 ст. 28 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».

[3] См.: *Бялт В.С.* Указ. соч. С. 20.

[4] См.: *Пермяков А.И.* Вопросы судебного обжалования дисциплинарных взысканий государственных служащих (административно-правовой аспект) // Основополагающие вопросы публичного управления в современной России: сборник научных трудов по материалам VII Саратовских правовых чтений, посвященных 85-летию образования Саратовской государственной юридической академии. 2016. С. 115–118.

сударственных органах вышестоящий руководитель вправе изменить дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим руководителем, если оно не соответствует тяжести совершённого дисциплинарного проступка[1]. На основании Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 21–25) пересмотр решения по делу возможен также в результате издания акта прокурорского реагирования в ходе надзора за точным и единообразным соблюдением законодательства Российской Федерации.

Следует отметить, что отдельные учёные обосновывают, что стадия исполнения решения о применении дисциплинарного взыскания должна следовать после стадии пересмотра решения по дисциплинарному делу, называя последнюю стадией обжалования[2]. Объясняется данная позиция тем, что до исполнения принятого решения, связанного с претерпеванием негативных правовых последствий привлечённым к ответственности государственным служащим, необходимо использовать все правовые средства для защиты его прав от возможных нарушений, допускаемых субъектом дисциплинарной юрисдикции.

Полагаем, что выделять в качестве самостоятельной стадии обжалование решения не совсем верно, поскольку речь должна идти о пересмотре дисциплинарного дела по жалобе, а не об обжаловании, так как в последнем случае только лишь подаётся жалоба в компетентный орган[3]. Если коснуться позиции авторов о последовательности стадий, то она представляется ошибочной, поскольку, во-первых, стадия пересмотра решения по дисциплинарному делу является стадией факультативной, а следовательно, наступает не всегда, а во-вторых, в настоящее время подача жалобы не приостанавливает исполнения вынесенного решения. В связи с этим будет целесообразным в перспективе, при совершенствовании зако-

---

[1] См., например, п. 88 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации; п. 5 ст. 51 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; п. 5 ст. 51 Федерального закона «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; п. 32 Указа Президента РФ «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации».

[2] См.: *Коренев А.П.* Административное право России: учебник. Ч. 1. М., 2000. С. 258; *Климкина Е.В.* Указ. соч. С. 108–109.

[3] См.: *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР. С. 78.

нодательства о государственной службе, по аналогии с КоАП РФ, предусматривающим возможные случаи приостановления исполнения вынесенного решения (ст. 31.6, 31.8 КоАП РФ), установить, что в случае обжалования наложенного дисциплинарного взыскания в минимальный – 10-дневный – срок с момента принятия соответствующего акта действие приказа о наложении дисциплинарного взыскания может быть приостановлено по просьбе лица, привлекаемого к дисциплинарной ответственности.

Процедура обжалования применения дисциплинарного взыскания в настоящее время в отношении различных видов государственной службы имеет дифференцированную процессуальную регламентацию на уровне как законов, так и подзаконных актов[1]. В то же время в соответствии Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» (п. 4 ст. 10) порядок разрешения служебных споров должен быть установлен соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

Наибольшая степень детализации административного порядка обжалования дисциплинарного взыскания установлена в отношении военнослужащих[2]. В отношении гражданских служащих порядок внесудебного обжалования дисциплинарных взысканий регламентирован главой 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Кроме того, применяются и положения общего законодательства об обращениях граждан[3].

Необходимо отметить, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе» (п. 11 ст. 70) закрепляет, что «порядок рассмотрения служебного

---

[1] Так, для служащих таможенных органов данный вопрос регламентирован гл. V Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации; для сотрудников органов внутренних дел – гл. 10 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и приказом МВД России «Об утверждении Порядка рассмотрения служебного спора в органах внутренних дел Российской Федерации».

[2] См. ст. 21 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»; гл. 6 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации; приказ министра обороны «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации».

[3] Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2015. № 45. Ст. 6206.

спора комиссией по служебным спорам, а также порядок принятия решения комиссией по служебным спорам и его исполнения регулируется федеральным законом». В силу отсутствия в настоящее время специального федерального закона, регулирующего указанные вопросы, используется субсидиарное применение норм ТК РФ (ст. 387–389)[1]. Государственный служащий, обжалующий дисциплинарное взыскание, может обратиться и в суд в соответствии с ГПК РФ.

В нормах служебного законодательства должно быть закреплено положение, в соответствии с которым государственному служащему любого вида государственной службы предоставляется право самостоятельно выбирать порядок обжалования наложенного дисциплинарного взыскания, который может быть административным, судебным или оба одновременно.

Подводя итог, можно констатировать, что дисциплинарное производство в Российской Федерации имеет недостаточную правовую регламентация, обусловливающую высокую степень административного усмотрения руководителя, в связи с чем существующий порядок осуществления дисциплинарного производства нуждается в уточнении и дальнейшей детальной регламентации. Общее внесудебное дисциплинарное производство и дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях, за исключением отдельных процедурных особенностей, практически идентичны, что свидетельствует о нецелесообразности дифференциации правовых норм, регулирующих отдельные виды дисциплинарных производств.

Единая административно-правовая природа процессуальных механизмов реализации административной и дисциплинарной ответственности, отнесение их к разновидностям административно-юрисдикционных производств позволяют утверждать, что для совершенствования нормативно-правового регулирования механизма реализации дисциплинарной ответственности за основу следует взять механизм реализации административной ответственности.

---

[1] Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» / под ред. В.А. Козбаненко. СПб., 2008. С. 459.

§ 4. Судопроизводство по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе

Одним из условий формирования правового государства является осуществление судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Особенности правового статуса государственных служащих требуют от государства повышенной защиты их прав, свобод, законных интересов и быстрого и справедливого реагирования на любое их нарушение со стороны государственных органов и их должностных лиц[1]. Однако, как отмечает Ю.Н. Старилов, «в России контроль за законностью действий и (или) бездействия административно-правового характера, к сожалению, и по сей день не обеспечен традиционными и обязательными для специальной ветви судебной власти атрибутами»[2].

Конституция РФ (ст. 118) закрепляет четыре вида судопроизводства: конституционное, гражданское, административное и уголовное, каждый из которых связан с осуществлением процессуальных прав и обязанностей их участников, включая суды, в строго установленном законом порядке. Этот порядок определен: для конституционного судопроизводства – Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации»[3]; для гражданского судопроизводства – Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 30.10.2017)[4] (далее – ГПК РФ) и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 29.07.2017)[5], для уголовного судопроизводства – Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 29.07.2017)[6]. Что касается административного судопроизводства, то, несмотря на конституционное закрепле-

---

[1] См.: *Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001.

[2] *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. С. 76.

[3] СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

[4] СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2017. № 45. Ст. 6576.

[5] СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4772.

[6] СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4800.

ние в качестве самостоятельной формы отправления судебной власти, оно много лет являлось предметом научных исследований и сравнительно недавно введено унифицированным нормативным правовым актом – Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017). Вместе с тем данный нормативный акт уже сейчас вызывает ряд вопросов, в том числе имеющих непосредственное отношение к теме исследования.

Административное судопроизводство является самостоятельным видом юридического процесса, одним из составляющих элементов административного процесса. Формирование юридической конструкции «административный процесс» связано с судебным порядком рассмотрения споров с публичной властью, поскольку в период с конца XIX до начала XX в. именно административное судопроизводство именовалось административным процессом[1].

Административное судопроизводство как вид юридического процесса сопряжёно по своим сущностным характеристикам с гражданским и уголовным процессами[2], поскольку его характеризуют стадии, общие и для других судопроизводств, связанные с возбуждением дела, подготовкой дела к разбирательству, рассмотрением дела и принятием решения (постановления), обжалованием и опротестованием решения, исполнением решения. Названные стадии регламентированы как в КАС РФ, так и в ГПК РФ, на основании которых судом (судьёй) рассматриваются дела об административных спорах.

Следует признать, что вопрос об определении предмета административного судопроизводства, а, по существу, – критерия для выделения самостоятельной формы отправления правосудия, однозначно не определён. Одни авторы считают, что предметом административного судопроизводства является административное

---

[1] См.: *Махина С.Н.* Административный процесс и административное судопроизводство: влияние процессов децентрализации и перспективы развития в свете административной и судебной реформ // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2006. № 1. С. 145.

[2] См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Проблемы определения вида судопроизводства (гражданское или административное), в котором подлежат защите права и свободы граждан // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 63–66.

правонарушение[1], другие – административно-правовой спор[2]. В качестве альтернативы А.Б. Зеленцов предлагает использовать более общую категорию – «административно-правовой конфликт»[3].

С позиции разработчиков КАС РФ, предметом административного судопроизводства является административно-правовой спор. Подтверждением данной позиции является также законодательная и судебная практика[4]. Вместе с тем производство по делам об административных правонарушениях, регламентированное КоАП РФ, также является специальной процессуальной процедурой, входящей в предмет административного судопроизводства. Такой вывод можно сделать в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О мировых судьях в Российской Федерации»[5], (п. 9 ч. 1 ст. 3), определяющим, что рассмотрение дел об административных правонарушениях относится к административному правосудию.

К проблеме разграничения категорий «спор» и «конфликт» обращались многие учёные. В толковом словаре «спор» понимается как «разногласие, обсуждение чего-нибудь, в котором каждый отстаивает своё мнение»[6]. В свою очередь, в переводе с латинского термин «конфликт» означает *спор*, грозящий осложнениями, или столкновение противоположных интересов[7], в конфликтологии «конфликт»

---

[1] *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М., 1979. С. 35; *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 114–115; Российский административно-процессуальный кодекс. Проект (подготовлен канд. юрид. наук, доцентом М.Я. Масленниковым) // Вестник Евразийской академии административных наук. 2008. № 4. С. 11–84.

[2] *Зеленцов А.Б.* Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 68–79; *Лупарев Е.Б.* Понятие и признаки административно-правового спора // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 44–51.

[3] *Зеленцов А.Б.* Указ. соч. С. 70.

[4] См., например: Пояснительная записка к проекту Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в РФ» // Российская юстиция. 2000. № 11. С. 19–20; Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П по делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173; и др.

[5] СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270; 2016. № 15. Ст. 2065.

[6] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 746.

[7] Словарь иностранных слов в русском языке. М., 1996. С. 359.

определяется в качестве поведения и взаимодействия людей при условии столкновения их представлений и суждений[1], противоборства общественных субъектов, связанного с противоречивыми интересами[2].

Конфликт в сфере государственного управления, являясь видом социального конфликта, может облекаться в правовую форму, в этом случае он приобретает характер административного правоотношения. Вместе с тем не любой конфликт в административно-правовой сфере порождает административный спор, поскольку, как правильно указывает А.А. Дёмин, для возникновения административного спора необходимо, чтобы был официально предъявлен иск в государственный орган или должностному лицу, которое правомочно его разрешить[3]. Административный спор возникнет лишь в случае, если лицо, в отношении которого вынесено решение о наложении административного наказания или дисциплинарного взыскания, обжалует его в установленном законом порядке.

Исследуя теорию административно-правового спора, Е.Б. Лупарев отмечает, что в юридическом смысле возникновение и развитие спора не всегда связано с конфликтом, тем более нельзя данные понятия отождествлять[4]. Такое мнение совершенно справедливо, учитывая, что, в отличие от конфликта, административный спор в сфере государственного управления может иметь и позитивную направленность.

Таким образом, правомерно утверждать, что *предметом административного судопроизводства* являются как административные споры, так и административные конфликты. К другой существенной особенности административного судопроизводства, позволяющей рассматривать его в качестве самостоятельного вида судопроизводства, относится особенность предмета административного судопроизводства, которым является спор о праве между равными в правовом отношении сторонами. При этом можно констатировать явное фактическое неравенство

---

[1] Конфликтология / под ред. А.С. Кармина. СПб., 1999. С. 13.

[2] *Зеркин Д.П.* Основы конфликтологии: курс лекций. Ростов-на-Дону, 1998. С. 38.

[3] *Дёмин А.А.* Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник МГУ. Сер.: 11: Право. 1998. № 4. С. 25–26.

[4] *Лупарев Е.Б.* Общая теория административно-правового спора: монография. Воронеж, 2003. С. 11.

субъектов спора – граждан и публичных органов, что обусловливает необходимость в адекватном административно-процессуальном режиме, направленном на создание условий, при которых рассмотрение судом административных дел будет осуществляться на условиях правового равенства сторон[1].

Другие особенности административного судопроизводства, закреплённые в ст. 246–250 ГПК РФ и ст. 218–228 КАС РФ, позволяют сделать вывод о прослеживании определённого преобладания императивных начал, связанных с выбором участниками процесса способа поведения; возможности применения мер государственного принуждения для того, чтобы обеспечить надлежащее поведение участников процесса; специфическом распределении обязанности по доказыванию; большей степени активности суда в решении вопроса, связанного с необходимостью собирания доказательств по делу[2] и некоторых других особенностях[3], что в итоге направлено на обеспечение дополнительных гарантий защиты прав и законных интересов граждан от произвола власти.

Представляется, что, являясь административным производством в судах общей юрисдикции, судопроизводство по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе, связано с рассмотрением двух категорий дел. Во-первых, судопроизводство по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста, порядок осуществления которого регулируется в соответствии с Федеральным законом «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» и подлежит применению исключительно военными судами. Предметом судебного рассмотрения и разрешения применительно к данной категории дел является разновидность административного конфликта – служебный конфликт в форме грубых

---

[1] См.: *Слепченко Е.В.* Административное судопроизводство: понятие, единство и дифференциация // Российская юстиция. 2009. № 3. С. 54.

[2] См.: *Слепченко Е.В.* Там же.

[3] См.: *Приженникова А.Н.* Создание административных судов – насущная необходимость российской судебной системы // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 16.

дисциплинарных проступков военнослужащих, перечень которых определён в ч. 2 ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Во-вторых, судопроизводство по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе, может быть связано с реализацией пятой, факультативной стадии дисциплинарного производства в служебном праве – пересмотра решения по дисциплинарному делу, содержанием которой является реализация конституционного права государственного служащего, привлечённого к дисциплинарной ответственности, на обжалование (п. 2 ст. 46 Конституции РФ). Так, в федеральных законах, регулирующих порядок прохождения отдельных видов государственной службы, установлено, что государственный служащий, обжалующий дисциплинарное взыскание, может обратиться в суд[1]. Военнослужащий может обжаловать постановление судьи гарнизонного военного суда в соответствии с Федеральным законом «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста».

В названных случаях предметом судопроизводства по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе, является такая разновидность административного спора, как служебный спор, сущность которого применительно к дисциплинарным правоотношениям заключается в споре «о субъективной служебной обязанности»[2], в рамках которого решается спор о дисциплинарной ответственности.

В служебном законодательстве понятие «служебного спора» впервые было определено в ст. 69 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», практически дословно повторяя определение индивидуального трудового спора, которое содержится в ТК РФ[3]. Федеральный закон «О

---

[1] См., например: ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», п. 4 ст. 40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и др.

[2] См.: *Линецкий С.В.* Служебный спор и порядок его разрешения: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9–10.

[3] Позже понятие «служебного спора» стало активно использоваться и в других актах. См., например: Приказ МВД России от 13 августа 2012 г. № 782 (ред. от 14.11.2016) «Об утверждении Порядка рассмотрения служебного спора в органах внутренних дел».

государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет, что порядок рассмотрения служебных споров устанавливается специальным федеральным законом (п. 17 ст. 70), однако указанный федеральный закон до настоящего времени не принят. Поскольку в административном процессуальном праве нет норм о правилах рассмотрения в судебном порядке служебных споров, в судебной практике обнаруживается подход, при котором при их рассмотрении по аналогии применяются процессуальные нормы, регулирующие порядок рассмотрения трудовых споров.

Так, например, Президиум Липецкого областного суда, рассмотрев в порядке надзорного производства гражданское дело по заявлению государственного служащего С. об оспаривании бездействия должностного лица, вынесенное для рассмотрения по существу как возникшее из публичных правоотношений, постановил, что судом не было учтено, что основанием для обращения С. в суд послужило нарушение его предполагаемого права, предусмотренного нормами материального права, *сходными с положениями трудового права*, в связи с чем рассмотрение данного спора должно осуществляться по правилам искового производства[1]. Отношения же по рассмотрению служебных споров судебные инстанции называют *непосредственно связанными с трудовыми*, регулируемыми в соответствии со ст. 5 ТК РФ[2]. Аналогичный подход прослеживается и в практике Верховного Суда РФ[3].

О единых подходах в рассмотрении служебных и трудовых споров свидетельствует и то, что в судах отсутствует самостоятельный статистический учет служебных споров: количество исков, рассмотренных дел, связанных со служеб-

---

[1] Постановление президиума Липецкого областного суда от 28 декабря 2004 г. по делу № 44-г-156/04 [Электронный ресурс]. URL: http://www.ourcourt.ru/lipeckij-oblastnoj-sud/2004/12/28/973333.htm (дата обращения: 15.07.2017).

[2] Определение Нижегородского областного суда от 27 марта 2012 г. по делу № 33-1933. Иск о признании незаконными и отмене приказов об объявлении замечаний, взыскании премии, компенсации морального вреда правомерно удовлетворен частично, поскольку наложение дисциплинарного взыскания на истицу ответчиком произведено с нарушением установленного порядка. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Определение Верховного Суда РФ от 16 сентября 1994 г. Сотрудник органов внутренних дел вправе обжаловать в суд наложенное на него дисциплинарное взыскание // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1995. № 4. С. 3.

ными спорами, регистрируется в общей статистической строке отчета[1], о чём свидетельствуют данные судебной статистики, размещённые на сайте Судебного департамента при Верховном Суде РФ[2].

Полагаем, что подход, при котором служебные споры в судах рассматриваются по аналогии с трудовыми спорами, нельзя признать обоснованным. Для отграничения служебных споров от трудовых имеются определённые основания. Прежде всего это публично-правовой характер профессиональной деятельности государственных служащих, связанной с реализацией государственно-властных полномочий, что отличает её от трудовой деятельности наемного работника; направленность такой деятельности на обеспечение функционирования государственных органов[3]. Так, руководствуясь п. 15 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к числу основных прав гражданского служащего, являющихся одним из элементов его административно-правового статуса, относится право на защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения. Аналогичные положения содержатся и в других законодательных актах, регулирующих прохождение государственной службы в тех или иных государственных органах.

Кроме того, в отличие от индивидуального трудового спора, поводом для возникновения которого может быть только применение установленных условий труда, служебный спор отличается более широким содержанием. Так, разногласия на государственной гражданской службе могут возникнуть по поводу целого комплекса прав и обязанностей, составляющих правовой статус гражданского служащего[4], в том числе привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности.

---

[1] *Васильева А.С.* Актуальные вопросы рассмотрения служебных споров в судах // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2013. № 3 [Электронный ресурс]. URL: http://electronic.ruzh.org/?q=system/files/Васильева.pdf (дата обращения: 15.04.2015).

[2] Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2884 (дата обращения: 02.09.2016).

[3] См.: *Линецкий С.В.* Указ. соч. С. 8.

[4] *Чиканова Л.А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на гражданской службе: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005.

Из этого следует, что все споры, связанные со служебной деятельностью лиц, отнесенных служебным законодательством к государственным служащим, являются публичными (административно-правовыми), а не трудовыми, а значит, и рассматриваться они должны в особом порядке – в рамках судопроизводства по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе – разновидности публичных правоотношений.

Однако принятие КАС РФ не решило проблему административно-правового регулирования служебных споров, возникающих из дисциплинарных правоотношений. Пленум Верховного Суда РФ дал разъяснения по этому вопросу, в соответствии с которыми служебные споры не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ[1]. Порядок рассмотрения и разрешения служебных споров по-прежнему регулируется гражданским процессуальным законодательством[2] и осуществляется по правилам искового производства[3]. Следует учитывать, что при рассмотрении в судебном порядке служебных споров при обжаловании наложенного дисциплинарного взыскания и раньше не применялись нормы гл. 25 ГПК РФ[4], в доработанном виде перенесённой в гл. 22 КАС РФ, регламентирующую производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, так как в порядке гл. 25 ГПК РФ суд рассматривал действия только должностных лиц, принявших оспариваемое решение, совершивших «оспариваемое действие (бездействие), имеющие обязательный ха-

---

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. 2016. 3 окт.

[2] Согласно п. 2 ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется настоящим Федеральным законом, а также гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации.

[3] Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22 июня 2016 г. // Солидарность. 2016. № 25–26; Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 ноября 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Действовала до вступления в силу КАС РФ.

рактер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, *не находящихся в служебной зависимости* от этих лиц»[1]. В порядке гл. 25 ГПК РФ рассматривались только «заявления военнослужащих, оспаривающих решение, действие (бездействие) органа военного управления или командира (начальника) воинской части, которое подается в военный суд (ч. 3 ст. 254 ГПК РФ)».

В целях совершенствования административного судопроизводства в научной литературе выдвигались предложения при детализации перечня административных дел, установленных в ст. 1 КАС РФ, выделить индивидуальные служебные споры[2]. Однако, несмотря на то что изначально Проектом КАС РФ предполагалось, что в предмет его регулирования будут включены административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия), касающихся государственной службы (п. 6 ч. 1 ст. 2)[3], служебные споры не выделены в качестве отдельной категории административных дел, рассмотрение которых осуществляется судами общей юрисдикции по правилам, установленным КАС РФ (гл. 4), что, на наш взгляд, обусловлено изменением политической ситуации, а именно отказом от идеи создания административных судов. Необходимо отметить, что среди большинства учёных идея создания особых административных судов и соответствующей специализации судей получила широкую поддержку[4], а в 2000 г. была даже осуществлена разработка Проекта Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», однако впо-

---

[1] См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4 (утратило силу).

[2] *Пешкова Т.В.* Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук, Воронеж, 2014. С. 11.

[3] Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.rg.ru/pril/article/78/40/32/proekt-pervoe_chtenie.pdf. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] См.: *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001; *Старилов Ю.Н.* Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против». М.: Норма, 2004; *Приженникова А.Н.* Создание административных судов – насущная необходимость российской судебной системы // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 13–16; *Фоков А.П.* Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды – «за» и «против» // Российский судья. 2012. № 2. С. 2–5; и др.

следствии он был подвергнут серьёзной критике[1] и так и не был принят. Для сравнения: формирование в составе Верховного Суда РФ в качестве судебной коллегии Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ[2] обусловило включение в КАС РФ гл. 23, регламентирующей производство по административным делам, рассматриваемым Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ, в отношении лица, судейские полномочия которого досрочно прекращены решением Высшей квалификационной коллегии судей РФ или решением квалификационной коллегии судей субъекта РФ за совершение им дисциплинарного проступка, и подавшим жалобу на указанные решения квалификационных коллегий судей в Дисциплинарную коллегию.

В обоснование необходимости административно-правового регулирования служебных споров, возникающих из дисциплинарных правоотношений, следует указать на особый характер дел, рассматриваемых в рамках судопроизводства по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений, основными признаками которых являются: 1) это служебный конфликт, возникающий в результате совершения военнослужащим грубого дисциплинарного проступка, что обусловливает необходимость применения к нему дисциплинарного ареста, или служебный спор как особый вид административного спора, в рамках которого проверяются законность и обоснованность наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания, в целях обеспечения его прав и законных интересов; 2) служебно-деликтный характер спорных (конфликтных) отношений; 3) участниками спора (конфликта) являются, с одной стороны, государственные служащие, а с другой – государство, от имени которого выступает должностное лицо, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями от имени публичного образования-нанимателя.

---

[1] См.: *Овсепян Ж.И.* Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.). М., 2001. С. 26–27; *Кряжков В.А., Старилов Ю.Н.* Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. № 1. С. 18–20.

[2] См. п. 9 ч. 2 ст. 3 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 15.02.2016) «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550; 2016. № 7. Ст. 896; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 августа 2014 г. № 5 (ред. от 24.03.2016) «Об утверждении Положения о Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 10.

Перечисленные признаки обусловливают необходимость использования определённой процессуальной формы, представляющей собой совокупность административно-правовых норм, регламентирующих особый порядок рассмотрения и разрешения данной категории дел и специализированных судов в системе судов общей юрисдикции. Так, разрешение служебного конфликта, связанного с совершением грубого дисциплинарного проступка военнослужащим, осуществляется военными судами в соответствии с особой процедурой, установленной в Федеральном законе «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста», что определяется прежде всего тем, что дисциплинарное законодательство, применяемое к военнослужащим, в целом отличается автономностью и наибольшей степенью детализации административного порядка наложения тех или иных видов наказаний в силу специфики данного вида государственной службы.

Кроме того, военные суды, являются федеральными судами общей юрисдикции, входят в судебную систему Российской Федерации[1], осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба. В ГПК РФ содержится положение, в соответствии с которым «в случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, гражданские дела рассматриваются военными и иными специализированными судами» (ст. 25). Подчёркивая административный характер дел, рассматриваемых военными судами (ст. 18), КАС РФ относит военные суды к органам, осуществляющим административное судопроизводство (ст. 2).

Существует точка зрения, что суд можно отнести к органам, осуществляющим дисциплинарную юрисдикцию[2]. Однако, как справедливо отмечается в науч-

---

[1] См. ст. 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 549; Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О военных судах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4154.

[2] *Гришковец А.А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации: учеб. курс. М., 2003. С. 167.

ной литературе, применение судьями гарнизонного военного суда мер дисциплинарно-правового принуждения не позволяют рассматривать их в качестве субъекта дисциплинарной власти, речь идёт об отправлении правосудия по нормам административно-процессуального права[1]. При этом к компетенции военного суда отнесено право налагать наиболее строгую меру дисциплинарной ответственности к военнослужащим – административный арест. Но такой подход законодателя совершенно обоснован, поскольку согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 22) арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению.

Особый характер служебных споров, рассматриваемых в рамках судопроизводства по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений, связан с необходимостью законодательной регламентации в виде отдельной главы КАС РФ процессуальной формы рассмотрения служебных споров, объектом которых является проверка законности и обоснованности наложенных государственных служащих дисциплинарных взысканий при привлечении их к дисциплинарной ответственности. Это в перспективе позволит отказаться от применения по аналогии процессуальных норм о рассмотрении в судебном порядке трудовых споров при рассмотрении служебных споров, возникающих из дисциплинарных правоотношений.

Следует учитывать позитивный опыт ряда зарубежных стран, например Германии, где созданы специальные Дисциплинарные суды, которые осуществляют производство по жалобам государственных служащих и разрешают дела о дисциплинарном производстве с правом наложения наиболее строгих дисциплинарных взысканий к чиновникам[2], и, поскольку речь о создании административных судов на современном этапе реформы административного судопроизводства не идёт, обеспечить деятельность судей, специализирующиеся в судах общей юрисдикции на рассмотрении данной категории дел.

---

[1] *Апарина И.В.* К вопросу о правовой природе судопроизводства по делам о дисциплинарных проступках // Актуальные проблемы публичного права. 2014. № 2. С. 6.

[2] Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. М., 2003.

Таким образом, *судопроизводство по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе*, следует рассматривать в качестве специального административного производства в судах общей юрисдикции, являющегося, во-первых, способом разрешения служебного конфликта или служебного спора; во-вторых, способом реализации судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий представителем публичного образования-нанимателя, в-третьих, способом защиты прав государственных служащих; в-четвёртых, применительно к военнослужащим – способом установления порядка, в соответствии с которым к военнослужащим применяется дисциплинарный арест, подлежащий применению исключительно военными судами, а также осуществляется его исполнение.

В силу того, что, как показывает практика, государственные служащие решаются оспаривать дисциплинарные взыскания в суде крайне редко[1], преимущественно когда применяется такая мера дисциплинарной ответственности, как увольнение, представляется необходимым[2]:

1) предусмотреть в нормативных актах, регламентирующих порядок осуществления внесудебного дисциплинарного производства, что к лицу, которое реализовало право на обжалование наложенного на него дисциплинарного взыскания в суд, в результате чего решение по дисциплинарному делу было пересмотрено, в течение года после принятия данного решения применение мер дисциплинарной ответственности осуществляется только по итогам рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, наделив данные комиссии

[1] См.: Приложение 3 (таблицы 3–4). Статистические данные по субъектам РФ, предоставившим обобщённую информацию о государственных гражданских служащих, привлечённых к дисциплинарной ответственности за период 2010 года – 1-ю половину 2015 года. С. 444-448; Приложение 7. Результаты анкетирования. С. 455–461; Приложение 9. Обзор статистических данных о рассмотрении материалов о применении к военнослужащим дисциплинарного ареста. С. 463; Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 ноября 2016 г.

[2] О проблемах реализации юридических средств защиты прав человека и гражданина см.: *Кабышев В.Т.* Защита прав человека – главное направление правовой политики России // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1998. № 1 (220). С. 124–125.

соответствующими полномочиями. В таком заседании комиссии может принимать участие прокурор[1]. В перспективе данные полномочия должны быть переданы ведомственным дисциплинарным комиссиям;

2) все дела, возникающие из дисциплинарных правоотношений на государственной службе, должны рассматриваться судьями, специализирующимися на рассмотрении данной категории дел, по детально регламентированным в перспективе правилам судопроизводства по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе как специальной формы административного судопроизводства, в силу чего целесообразно издание судам Верховным Судом РФ соответствующих рекомендаций.

Следует поддержать предложение о создании реестра должностных лиц, в который заносить решения судов, признающие действия этих лиц незаконными, что следует учитывать при рассмотрении вопроса о продвижении по службе соответствующего представителя нанимателя[2].

Полагаем, что формирование административного судопроизводства логически обусловливает изменение подходов к административно-процессуальному обеспечению порядка рассмотрения служебных споров, что позволит обеспечить дополнительные гарантии государственным служащим при применении к ним мер дисциплинарной ответственности.

---

[1] Данное положение можно ввести по аналогии с п. «а» ч. 21 Указа Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 (ред. от 09.10.2017) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1470; 2017. № 42. Ст. 6139.

[2] См.: *Ламонов Е.В.* Административные суды – важный механизм борьбы с коррупцией // Правовая наука и реформа юридического образования. 2012. № 2 (25). С. 52.

ГЛАВА 4. ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: ВОПРОСЫ СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ

§ 1. Доктринальная характеристика дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах

Усиление интеграционных процессов во всех сферах государственной и общественной жизни[1] обусловливает необходимость исследования зарубежного опыта правового регулирования отношений дисциплинарной ответственности государственных служащих. Связано это с тем, что, несмотря на своеобразие отечественной административно-правовой науки и правоприменительной практики, российским законодателем активно заимствуются результаты исследования тех или иных иностранных теорий и правовых систем[2].

Изучение зарубежного опыта правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах предполагает использование сравнительно-правового метода исследования – логического приёма, связанного с изучением сходных признаков исследуемых объектов[3], что позволяет выявить преимущества организационных и процессуальных основ правового регулирования отношений дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах и сформулировать перспективы реализации этих преимуществ в отечественном служебном законодательстве. Российский законодатель, осуществляя правовые реформы, с одной стороны, должен исходить из национальных особенностей и традиций, но с другой стороны, существенная роль при выборе направлений совершенствования законодательства отво-

---

[1] *Тихомиров В.А.* Курс сравнительного правоведения. М., 1996. С. 3.

[2] *Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т.* Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8 (140). С. 7.

[3] *Бельский К.С.* Финансовое право: наука, история, библиография. М., 1995. С. 19.

дится опыту, накопленному другими государствами в достижении подобных целей[1].

В зарубежной литературе по государственному управлению отсутствует единое понимание государственной службы, однако широко употребляются такие термины, как «гражданская служба» («civil service»), «общественная служба» («public service»), «правительственная служба» («government service»), дающие основания для утверждения, что система государственной службы зарубежных государств включает не только политических чиновников и профессиональных государственных служащих, а также и работников государственных учреждений.

Существование в современном мире различных моделей государственной службы в определённой степени обусловливает особенности правового статуса государственных служащих и непосредственно отражается на особенностях организации и процедурных аспектах реализации правоотношений дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах. Для большинства стран характерно длительное историческое развитие государственной службы, на которое наложили отпечаток идеология, менталитет, традиции, собственное понимание функций государства. В то же время можно выделить и общие черты государственной службы, что объясняется определенной политической и культурной взаимосвязью различных государств.

В своем исследовании А.В. Оболонский предлагает все разнообразные трактовки государственной службы разделить на четыре основных типа: 1) веберовский; 2) марксовский; 3) имперский («азиатский») и 4) современный («реалистический»)[2]. Критикуя названную классификацию, Д.К. Абакаров предлагает различать веберовскую, менеджеристскую и социально-инновационную модели государственной службы[3]. Но подобный подход связан с исследованием

---

[1] *Гаврилова Л.В.* Административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германии: становление, развитие и современное состояние: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 4.

[2] *Оболонский А.В.* Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М., 2011. С. 32.

[3] *Абакаров Д.К.* Государственная служба в контексте проблем профессионализации государственных служащих // Образование и общество. 2012. № 5. С. 4–12.

государственной службы в контексте проблем их профессионализации. Существуют и другие подходы, в частности А.В. Старовойтов выделяет модели государственной службы в зависимости от открытости модели и формы государственного устройства[1].

В рамках данного исследования представляет интерес предложение Е.А. Литвинцевой о выделении моделей государственной службы, основываясь на ее организационно-правовой структуре и административно-правовой регламентации, с учетом присущих ей особенностей[2]. Таким образом, автором был выделен ряд нижеприведенных моделей государственной службы:

1. *Континентальная или романо-германская модель*, функционирование которой наиболее часто встречается в странах Европы и Латинской Америки, некоторых государствах Ближнего Востока и франкоговорящих государствах Африки (преимущественно Северной) особенностями которой являются: тенденция к кодификации правовых норм; сложная классификация государственных служащих; детальная регламентация деятельности чиновников; иерархичность государственной службы; учёт кастовости и верноподданности государству; формирование специальных судов административной юстиции по вопросам государственной службы[3].

Так, современная государственная служба *Германии* детально регламентирована широким перечнем федеральных законодательных и иных нормативных актов, к которым относятся: Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 года[4]; «Общий закон ФРГ о правовом положении государственных служащих» от 1 июля 1957 г. (в

---

[1] *Старовойтов А.В.* Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. Фонд «Развитие парламентаризма в России». М., 2003 [Электронный ресурс]. URL: http://w.w.w.legislature (дата обращения: 07.03.2014).

[2] *Литвинцева Е.А.* Анализ зарубежного опыта правового регулирования государственной гражданской службы. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия.) № 2/2008.) М., 2008. С. 3.

[3] См.: *Зуммер Р., Пюлер К.-П.* Правовые основы государственной службы в ФРГ. Мюнхен; Брюль, 2001.

[4] URL. http://www.1000dokumente.de/?c= dokument_de&dokument=0014 _gru&object =translation&l=ru (дата обращения:27.01.2017) Конституции зарубежных государств. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 168–248.

ред. от 27.02.1985 с изм. и доп.)[1]; «Закон о гражданской службе» (Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts) (с поправками от 24.02.1997); «Закон о федеральных служащих» от 14 июля 1953 г. (в ред. от 18.09.1957 и 27.02.1985 с изм. и доп.)[2]; «Положение о прохождении государственной службы в Федерации» от 15 ноября 1978 г. (в ред. от 08.03.1990)[3]; «Закон об обеспечении государственных служащих» от 24 августа 1976 г. (в ред. от 24.10.1990); «Устав Федерального дисциплинарного права» от 20 июля 1967 г.; «Закон об окладах федеральных служащих» от 27 июля 1957 г. (в ред. от 21.02.1989 и 06.02.1991); «Закон о структуре денежного вознаграждения» (Besoldungsstrukturgesetz) от 21 июня 2002 г.; «Указ о тарифных ступенях» (Leistungsstufenverordnung) и «Указ о премиях и вознаграждениях по эффективности» (Leistungsprämien- und -zulagenverordnung), вступившие в силу 1 июля 2002 г.; «Федеральный дисциплинарный закон для гражданских служащих», вступивший в силу 1 января 2002 г.[4]

Важной характерной чертой *французской системы* организации государственной службы является высокая степень разработанности законодательства, регулирующего государственную службу, юридическую основу организации которой составляют нормы Общего устава служащих государства и территориальных коллективов («Общий статут публичной службы»), включающие в себя серию законов: Закон № 83-634 о правах и обязанностях служащих (чиновников)» от 13 июля 1983 г.[5]; Закон № 84-16 от 11 января 1984 г., посвященный регулированию вопросов центральной государственной (публичной) службы[6]; Закон № 84-53 от 26 января 1984 г., регулирующий отношения, связанные с местной государственной (публичной) службой[7]; Закон № 86-33 от 9 января 1986 г., отдельно регламентирующий службу в государственных медицинских (больничных) организациях

---

[1] Bundesgesetzblatt, 1985, 1, s. 426; BGBL, 3, 2030-1.

[2] Bundesgesetzblatt, 1985, 1, s. 479; BGBL, 3, 2030-2.

[3] Bundesgesetzblatt, 1990, 1, s. 449; BGBL, 3, 2030-7.

[4] См.: The public service in Germany [Электронный ресурс]. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/Anlage/original_548865/The-public-service-in-Germany.pdf, цит. по: Организационная структура и законодательная база государственной службы в Германии (дата обращения: 09.07.2013).

[5] Journal Officiel de la Republique Fransaise. 1983. 14 jullet. P. 274.

[6] Там же. 1984. 12 janvier. P. 271.

[7] Там же. 27 janvier. P. 441.

(во Франции служащие данных организаций также являются государственными служащими)[1].

2. *Англосаксонская модель (система общего права)* консолидирует англоговорящие страны, а также косвенно получила распространение на государства, входящие в Британское Содружество. Особенностью данной модели является то, что в отличие от западных стран, использующих понятие «публичная» или «государственная» служба, в *Великобритании* в нормативных документах принято использовать понятие «гражданская служба». Для данной системы характерно отсутствие чиновничества, чаще всего – судебное разбирательство споров, вытекающих из государственно-служебных отношений.

Законодательство этой страны представляет собой несистематизированную совокупность правовых норм, включающих в себя в основном парламентские статуты, приказы Короля в Совете, постановления и инструкции отдельных министерств[2]. Для Великобритании вообще типично отсутствие во многих сферах государственного управления единых законодательных актов, регулирующих их комплексным образом. Характеризует это и сферу гражданской службы, что «делает этот институт заведомо хаотичным и лишённым единого правового стержня»[3]. Наиболее важные аспекты государственной службы этой страны регулируются «Кодексом гражданской службы» – Civil Service Code, введённым в 1996 г. и пересмотренным в 2006 г. и 2010 г., который сейчас действует в новой редакции[4]. Наравне с вышеназванными действующим является документ, получивший название «Ценности гражданской службы» – Codes of Conduct[5], – по сути, этический

---

[1] Там же. 1986. 10 janvier. P. 227.

[2] *Граждан В.Д.* Государственная гражданская служба: учебник / В.Д. Граждан. М., 2007. С. 467.

[3] См.: Административное право зарубежных стран: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В.Я. Кикоть и др.]; под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. М., 2012. С. 170.

[4] Civil Service Code [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code (дата обращения: 24.07.2017).

[5] Codes of Conduct [Электронный ресурс]. URL: www.cabinetoffice.gov.uk/proprietyand ethics; Civil Service Code of Standards and Behavior [Электронный ресурс]. URL: // http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/CivilServants/File,727,en.pdf (дата обращения: 09.07.2013).

кодекс служащего, являющийся неотъемлемым приложением к контракту, подписываемому служащим при поступлении на работу»[1]. Следует отметить, что английская система государственной службы ориентируется в большей степени не на законы, а на индивидуальные решения, принимаемые по инициативе правительства, общие положения которых являются производными от личностных моментов. В качестве особенности английской государственной службы называют систему патронажа, с существованием которой длительное время связывали комплектование штата администрации[2].

В основу современной организации государственной службы Великобритании положена менеджериальная модель, смысл которой заключается в использовании методов бизнеса для наиболее эффективной организации и функционирования государственной службы, что вызывает критику со стороны определённых групп общественности[3].

3. *Государственная служба стран исламской ориентации* (Иран, Саудовская Аравия, Афганистан)[4]. Система исламского права и государственная служба этих стран являются неотъемлемой частью исламской религии. Поэтому административно-правовое регулирование деятельности чиновников определяется, прежде всего, обязанностями служащих-верующих, что же касается социальных прав – им придаётся второстепенное значение.

4. *Трудовая (советская) модель* (действующая в КНР, на Кубе, косвенно используемая в бывших странах социалистической ориентации)[5]. Исторически данную модель государственной службы связывают с появлением системы коллективного права, являющегося своего рода порождением революции 1917 г., кото-

---

[1] *Оболонский А. В.* Государственная служба Великобритании: традиции и поиск новой парадигмы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 77–78.

[2] *Макаров В.В.* Административно-правовой статус государственного гражданского служащего: автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 9–10.

[3] *Зенков М.Ю.* Зарубежный опыт управления: Государственная служба: учеб. пособие. Новосибирск, 2004. С. 21.

[4] *Старостина С.А.* История мусульманского государства и права. Часть вторая: учеб.-метод. пособие. Калининград, 2002. С. 26–66.

[5] См. об этом подробнее: *Пермяков А.И.* Система государственной службы и служащих Китая // Публичная власть: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам второй ежегодной Международной научно-практической конференции. 2015. С. 44–48.

рая привела к ряду изменений права, относящегося изначально к романо-германской системе. В рамках данной модели государственная служба рассматривается в качестве основного инструмента по экономической организации и воспитанию граждан. В основе организации государственной службы лежат принципы партийности, иерархии, номенклатуры, а деятельность чиновников подчинена решениям партии. Так, в Законе КНР о государственных служащих, введенном в действие с 1 января 2006 г., отстаивается необходимость следовать принципу партийного руководства кадрами (ст. 43), указывается на обязанность служащих следовать партийным установкам. Деятельность чиновников во многих случаях отождествляется с общей трудовой деятельностью, что приводит к единству правового положения государственных служащих и лиц наёмного труда[1].

Многообразие существующих моделей государственной службы подводит к постановке вопроса о необходимости проведения сравнительно-правового анализа регулирования отношений дисциплинарной ответственности государственных служащих применительно ко всем существующим моделям государственной службы. Представляется, что для утвердительного ответа на данный вопрос нет достаточных оснований, поскольку, во-первых, в силу провозглашения Российской Федерации светским государством (ч. 1 ст. 14 Конституции РФ) в данном исследовании не будут взяты за основу сравнительно-правового анализа особенности правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих стран исламской ориентации.

Во-вторых, эффективность проводимого сравнительно-правового анализа находится в значительной зависимости от уровня развития служебного законодательства тех государств, правовые системы которых берутся для сравнительного исследования, от модели развития государственной службы той или иной страны и возможности использования её достижений в России. Учитывая, что законодательство Великобритании не отличается систематизированностью, а сама система государственной службы ориентируется в большей степени не на законы, а на индивидуальные решения, модель «нового менеджеризма», положенная в основу

[1] *Литвинцева Е.А.* Указ. соч. С. 8.

организации государственной службы Великобритании, не приемлема к условиям российской организации гражданской службы[1], особенности правового регулирования отношений дисциплинарной ответственности стран общей системы права не могут быть использованы в нормотворческой практике России.

В-третьих, в некоторых странах континентальной модели государственной службы дисциплинарная ответственность государственных служащих как элемент их правового статуса регулируется частным правом, что, по сути, разрушает особый статус государственных служащих. Так, в Италии в связи с проведением реформы государственной службы и осуществлением её так называемой «приватизации», ориентированной на переход к менеджериальной модели государственного администрирования, были приняты нормативные акты, предполагающие изменение роли государства в современных условиях, – Закон от 23 октября 1992 г. № 421 и законодательный декрет от 3 февраля 1993 г. № 29. В результате внедрения в государственный аппарат модели организации труда, заимствованной из частного сектора, кардинально изменилось правовое положение государственных служащих, в том числе и ответственность их различных категорий[2]. Полагаем, что дисциплинарная ответственность государственных служащих тех стран, где их статус регулируется частным правом, представляет интерес только с позиции сравнительного анализа с особенностями дисциплинарной ответственности государственных служащих, статус которых подпадает под режим административно-правового регулирования. Данное утверждение справедливо и по отношению к анализу государственной службы трудовой (советской) модели, которая во многих случаях приравнивается к общей трудовой деятельности[3].

В-четвёртых, нуждается в обосновании необходимость анализа дисциплинарной ответственности всех видов государственных служащих в рамках иссле-

---

[1] *Миннигулова Д.Б.* Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 201.

[2] См.: Административное право зарубежных стран: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В.Я. Кикоть и др.]; под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. М., 2012. С. 191.

[3] Особенности дисциплинарной ответственности работников по нормам трудового права в зарубежных странах см.: *Киселёв И.Я.* Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда. М., 2005. С. 371–377.

дуемых моделей государственной службы. Данная проблема обусловлена тем, что существование различных моделей организации государственной службы приводит к тому, что в зарубежных странах отсутствует однозначное определение термина *«государственный служащий».* В западной теории используются понятия «чиновничество», «профессиональное чиновничество», «публичная служба», т.е. понятия «чиновник» и «служащий» не совпадают. В отличие от лиц, которые работают в организациях системы государственной службы на условиях найма, чиновник является носителем особых публично-правовых функций[1].

В сфере государственной службы *Германии* можно выделить две категории лиц: 1) чиновники, осуществляющие деятельность на основе государственно-правового акта о назначении на должность; 2) служащие, деятельность которых основывается на служебном договоре, имеющем частноправовой характер. Все наиболее важные функции, связанные с выполнением государственных задач, осуществляются профессиональными государственными служащими – чиновниками, правовое положение которых в Германии регулируется отдельной отраслью права (Beamtenrecht). Немецкая правовая доктрина определяет чиновника (Beamte) как лицо, которое состоит в особых служебных отношениях верности и доверия с государством (землей), наделенное особыми властными публично-правовыми полномочиями.

Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 г. (п. 4 ст. 33) гласит, что «осуществление властных полномочий в виде постоянной задачи, как правило, должно поручаться лицам, состоящим на государственной службе и связанным узами публично-правовых отношений службы и верности»[2]. Издание административного акта о назначении лица на должность, по сути, является «свидетельством о публично-правовом служебном отношении»[3].

---

[1] См.: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 193–194.

[2] См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: учеб. для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд. М., 2006. С. 1074–1076.

[3] См.: Административное право зарубежных стран: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В.Я. Кикоть и др.]; под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. М., 2012. С. 106.

Несмотря на то что во французской правовой доктрине и административной практике понятия «служащий» и «чиновник» различаются, в законодательстве Франции отсутствует понятие «государственный служащий». Организация государственной службы Франции, основанной на сочетании системы найма и системы карьеры, позволяет выделить две большие группы государственных служащих: 1) служащие-чиновники, находящиеся на постоянной работе в системе государственной службы (так называемая группа «закрытой государственной службы»); 2) служащие, не относящиеся к категории чиновников, на условиях найма работающие в государственных учреждениях (составляющие «открытую государственную службу»)[1]. Чиновник не может вести переговоры об условиях службы, а обязан полностью подчиняться нормам, регулирующим его правовой статус[2], его правовое положение определяется нахождением в штате государственного органа и должностью, соответствующей его рангу в иерархической административной системе[3]. Законом от 13 июля 1983 г. № 83-634 «О правах и обязанностях служащих (чиновников)», являющимся частью «Общего статуса публичной службы», определен круг лиц, обладающих статусом чиновника, к которым не относятся служащие парламента, военнослужащие и судьи судов общей юрисдикции.

В доктрине и законодательстве *Великобритании* содержание понятия «государственный служащий» употребляется в разных аспектах. В широком аспекте государственный служащий – это любое лицо, занятое в публичном секторе. В узком смысле под «государственным служащим» подразумевают лицо, которое состоит на государственной службе, т.е. занимает гражданскую должность и получает из выделяемых с разрешения парламента средств вознаграждение[4]. Граждан-

---

[1] *Зенков М.Ю.* Зарубежный опыт управления: Государственная служба: учеб. пособие. Новосибирск, 2004. С. 22.

[2] *Оболонский А.В.* Государственная служба во Франции // Государство и право. 2000. № 1. С. 62.

[3] См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачёв, А.Ф. Нуртдинова, Л.А. Чиканова и др. С. 543–544.

[4] См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачёв, А.Ф. Нуртдинова, Л.А. Чиканова и др. М., 2005. С. 451–452.

ские служащие в Великобритании – это «слуги Короны»[1], за исключением лиц, министров и судей, которых относят к числу «политических слуг Короны», а также военнослужащих и сотрудников полиции, входящих в группу «военных слуг Короны».

В *США* понятие «государственный служащий» (government employee) или «служащий общественного сектора» (public employee) имеет широкое понимание, поскольку таковыми называют не только работников органов государственного управления, но и иных лиц, объединяющим признаком которых является финансирование их труда из бюджетов федерации, штатов или местных органов власти. Возможно использование как синонимов терминов «*гражданская служба»* (civil service), «*публичная служба»* (public service), «*правительственная служба»* (government service). Одновременно с этим в отдельных случаях возникает необходимость в проведении различий, например, между «гражданской службой», как категорией, обозначающей профессиональное несменяемое чиновничество, и «правительственной службой», к которой относится высший слой государственных чиновников[2].

Таким образом, в большинстве стран можно выделить широкое и узкое понимания государственных служащих. Правовое положение последних более стабильно, так как осуществляется на постоянной основе, гарантировано от произвола администрации и регулируется особыми законами, однако в последнее время имеет место тенденция к сокращению управленческого аппарата, отдельные разряды государственных служащих постепенно переводятся в частный сектор[3].

Несмотря на столь различный подход к содержанию понятия «государственный служащий», многие исследователи сходятся во мнении, что существуют некоторые общие признаки, характеризующие в узком смысле государственного служащего в большинстве стран. Речь, на наш взгляд, идёт о служащих публич-

---

[1] Реформа государственной службы в Великобритании // Вопр. гос. управления для руководителей органов исполнит. власти. 2006. № 5. С. 42–44.

[2] *Зенков М.Ю.* Зарубежный опыт управления: Государственная служба: учеб. пособие. Новосибирск, 2004.

[3] См.: *Халиков М.И., Галиуллин Т.Т.* Зарубежный опыт государственной службы: учеб. пособие. Уфа, 2007. С. 39.

ной службы – профессиональных чиновниках. Так, по мнению М.И. Халикова и Т.Т. Галиуллина, к государственному служащему зарубежных стран можно отнести физическое лицо, которое обладает рядом признаков, таких как гражданство данного государства; государственно-властные полномочия, связанные с замещением должности в государственном аппарате; выполнение функций государства; осуществление деятельности на государственной службе на возмездной основе, что является основным источником их доходов; обеспечение правомерности его действий мерами государственного принуждения[1].

Следует отметить, что данные признаки можно в полной мере отнести и к государственным служащим Российской Федерации.

Учитывая специфику выделенных моделей государственной службы и особенности правовой регламентации государственной службы в зарубежных странах, представляется, что именно в рамках к*онтинентальной (романо-германской) модели* институт профессионального чиновничества подпадает под административный режим правового регулирования и, соответственно, является важнейшей частью административного права зарубежных государств. Задачи диссертационного исследования обусловливают необходимость проведения анализа дисциплинарной ответственности государственных служащих – профессиональных чиновников, служебная деятельность которых подпадает под режим публичного правового регулирования. В качестве исходной точки данного исследования рассматривается характеристика административного права иностранных государств, а в ряде случаев – чиновного (служебного) права (Германия) или дисциплинарного права (Швейцария), в границах которых развивается институт дисциплинарной ответственности государственных служащих зарубежных стран.

Дисциплинарная ответственность – не единственный вид юридической ответственности, к которой привлекаются государственные служащие в зарубежных странах. В связи с осуществлением публичной деятельности чиновники несут дисциплинарную, уголовную, финансово-правовую или гражданско-правовую от-

[1] См.: *Халиков М.И., Галиуллин Т.Т.* Указ. соч. С. 36.

ветственность[1], в ряде стран – административную ответственность; при этом повышенная юридическая ответственность должностных лиц определяется важным значением их деятельности для государства[2].

По степени опасности деяния и причинённым последствиям в зарубежном законодательстве о государственной службе особо разграничивается дисциплинарная и уголовная ответственность чиновников. Так, во Франции, в ст. 29 Закона № 83-634 от 13 июля 1983 г. «О правах и обязанностях служащих (чиновников)», содержится положение, в соответствии с которым любое упущение, имевшее место, в процессе исполнения служебных обязанностей должно повлечь наступление дисциплинарной, а в предусмотренных законодательством случаях – уголовной ответственности. Аналогичное положение содержится в ст. 30 Федерального закона Швейцарии от 30 июня 1927 г. (ред. от 25.07.2000 г.) «О статусе государственных служащих»[3].

В соответствии с Законом 1947 г. «Об исках к Короне»[4] установлена ответственность Короны за некоторые виды гражданско-правовых деликтов, совершенных «слугами» Короны. Вместе с тем гражданские служащие могут нести персональную ответственность, если осуществляли деятельность не в качестве агентов государства, а в личном качестве.

Для законодательства большинства зарубежных стран дисциплинарная ответственность государственных служащих является элементом их правового статуса и подпадает под *режим административно-правового регулирования.* Более того, в юриспруденции западных стран достаточно широко используется термин «дисциплинарное право». Так, в Швейцарии основные элементы дисциплинарного права нашли закрепление в Федеральном законе о чиновниках 1927 г., а общи-

---

[1] См.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штаниной. М., 2003. С. 126.

[2] См.: Административное право зарубежных стран: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В.Я. Кикоть и др.]; под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. С. 106.

[3] RS 172.221.10: Федеральный закон Швейцарии от 30 июня 1927 г. «О статусе государственных служащих» / RS 172.221.10 / пер. Д.И. Васильев // Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А.А. Дёмина. М., 2001.

[4] Grown Proceedings Act 1947. Halbury's Laws of England. Fourth ed. L., 1989, v. I (1). P. 300.

ны и в настоящее время наделяются правом по установлению норм собственного дисциплинарного права[1].

Для того, чтобы комплексно охарактеризовать дисциплинарную ответственность государственных служащих за рубежом важно выявить и сопоставить специфические признаки, которые принципиально отличают ее от дисциплинарной ответственности работников, не выступающих в качестве таких служащих и наступающей с соответствии с нормами трудового права.

К специфическим признакам, разграничивающим эти два вида ответственности, относятся следующие:

1) целевое и функциональное предназначение. Дисциплинарная ответственность в российском трудовом праве традиционно рассматривается в качестве одного из методов обеспечения дисциплины труда. В свою очередь, дисциплина труда в трудовом праве России является одним из правовых институтов особенной части трудового права[2].

В правовой доктрине зарубежных стран ситуация противоположная, так как здесь не принято рассматривать *дисциплину труда* в качестве самостоятельного института трудового права. Согласно господствующей в большинстве государств договорной теории, дисциплинарной властью, которая вытекает из договора о найме, работник ставится в положение подчиненности, что наделяет работодателя правом привлекать его к дисциплинарной ответственности[3]. При этом поддержание порядка на производстве традиционно трактуется как проблема частного права[4]. Вместе с тем отмечается, что в ряде зарубежных стран начал формироваться институт трудового права, назначением которого является «обеспечение трудового порядка на производстве». Являясь основной целью дисциплинарной ответственности работников в зарубежных странах, данный институт включает правовые нормы, направленные на регулирование вопросов, напрямую связанных с дисци-

---

[1] Там же.

[2] См., например: *Гусов К.Н., Толкунова В.Н.* Трудовое право России: учебник. М., 2005; *Буянова М.О.* Трудовое право: учеб. пособие. М., 2011; и др.

[3] *Лушников А.М., Лушникова М.В*. Курс трудового права: в 2 т. Т. 2. М., 2009. С. 756.

[4] *Киселёв И.Я.* Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда. М., 2005. С. 371.

плиной труда и созданием на производстве для работников комфортной психологической обстановки[1], в чём, на наш взгляд, и проявляется функциональное предназначение дисциплинарной ответственности в трудовом праве зарубежных стран.

Чиновник состоит с государством в публично-правовом государственно-служебном правоотношении, поэтому несёт дисциплинарную ответственность в связи с осуществлением публичной деятельности. Таким образом, дисциплинарная ответственность государственных служащих призвана обеспечить надлежащий порядок осуществления государственного управления, и, в конечном счете, защитить интересы общества в целом. Кроме того, урегулированная на правовом уровне дисциплинарная ответственность выполняет защитную функцию, ограничивая возможность руководителя, назначившего чиновника на должность, в применении административного ресурса.

По сравнению с трудовой деятельностью, государственная служба зарубежных стран обладает повышенной степенью консерватизма и стабильности, которая обеспечивается детальным правовым регулированием статуса чиновника, в том числе и отношений дисциплинарной ответственности. Нормативное закрепление и практическое применение данного вида общественных отношений являются своего рода фундаментом стабильно функционирующей государственной службы. Следует отметить, что детальная регламентация оснований и видов ответственности государственных служащих в зарубежных странах рассматривается в качестве одной из форм контроля над государственными служащими[2]. Другая функция, на достижение которой направлен институт дисциплинарной ответственности государственных служащих зарубежных стран, – это предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы[3].

---

[1] См.: *Киселёв И.Я.* Указ. соч. С. 371.

[2] См.: *Акулов В.И., Соломатина Е.А.* Административно-правовое регулирование государственной службы в Германии // Административное и муниципальное право. 2010. № 11; *Зеленцов А.Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: учеб. пособие. М., 2002. С. 13–37; *Дёмин А.А.* Государственная служба: учеб. пособие. М., 2007. С. 89–115.

[3] См.: *Костенников М.В., Куракин А.В.* Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы: учеб. пособие. М., 2004. С. 138–173.

2) В большинстве государств мира *источниками правового регулирования трудовой дисциплины* и отношений дисциплинарной ответственности за её нарушение выступают правила внутреннего трудового распорядка а также коллективные договоры, и только в отдельных случаях вопросы, связанные с трудовой дисциплиной становятся частично предметом законодательной регламентации (Франция).

В ряде зарубежных стран наниматель обязан в письменной форме информировать работника об условиях труда. Так, в Великобритании при заключении трудового договора наниматель должен вручить работнику информационную записку, в которой наряду с другими юридическими нормами обозначается ряд дисциплинарных правил, действующих в организации, и порядок, в котором осуществляется рассмотрение жалоб при возникновении трудовых споров[1]. В последнее время на локальном уровне широко применяются «книги персонала», нормативная часть которых, наряду с другими вопросами, посвящена определению порядка увольнения, видам приостановления трудовых отношений, способам обеспечения трудовой дисциплины и дисциплинарной процедуре[2].

Деятельность *чиновников* во многих зарубежных странах регулируется конституционными нормами[3], что означает особую значимость для общества правоотношений с участием государственных служащих[4]. Это касается, прежде всего, закрепления принципа ответственности государственных служащих за невыполнение обязанностей, которые возлагаются на них согласно нормативным актам и инструкциям (Финляндия, Португалия, Бельгия, Люксембург)[5].

Конституции ряда зарубежных стран предусматривают необходимость принятия закона, регулирующего статус государственных служащих, что обусловли-

---

[1] *Оробец В.* Зарубежный опыт правового регулирования трудовых отношений // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2007. № 1.

[2] *Лушников А.М., Лушникова М.В*. Указ. соч. С. 759.

[3] *Макаров В.В.* Указ. соч. С. 9.

[4] *Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Афанасьева* О.В. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для бакалавров. 3-е изд., испр. и доп. М., С. 16.

[5] См.: *Трегубова Е.В.* Зарубежное законодательство о законности административных действий на государственной службе // Административное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 23–36.

вает необходимость нормативного закрепления на законодательном уровне отношений дисциплинарной ответственности государственных служащих этих стран.

Речь идёт о таких странах, как ФРГ[1], Дания[2], Испания[3], Турция[4], Финляндия[5], Индия[6], Албания[7], Болгария[8], Греция[9], Эстония[10], Грузия[11], Казахстан[12]. В некоторых странах имеет место конституционное закрепление создания Комиссии государственной службы, основными полномочиями которой являются организация и контроль отношений, связанных с прохождением государственной службы, и, в том числе, с возможностью применения санкций дисциплинарного характера к государственным служащим, включая увольнение (Республика Кипр, Мальтийская Республика).

В свою очередь, отношения дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах обстоятельно регламентированы национальным законодательством, учитывающим особенности отдельных видов публичной службы.

---

[1] Избранные конституции зарубежных стран: учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2012. С. 224.

[2] См.: Конституция Датского королевства: принята 5 июня 1953 г. [Электронный ресурс]. URL: http://constitutions.ru/archives/251 (дата обращения: 07.08.2013).

[3] Конституция Испании: принята 27 декабря 1978 г. [Электронный ресурс]. URL: http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM (дата обращения: 07.08.2013).

[4] Конституция Турецкой Республики от 7 ноября 1982 г. [Электронный ресурс]. URL: http://constitutions.ru /archives/163 (дата обращения: 07.08 2013).

[5] См.: Конституция Финляндии: принята 11 июня 1999 года (1999/731) [Электронный ресурс]. URL: http://constitutions.ru/archives/283 (дата обращения: 07.08.2013).

[6] См.: *Басу Дурга Дас.* Основы конституционного права Индии: пер. с англ. / под общ. ред. М.М. Сайфулина. М., 1986. С. 527–528.

[7] См.: Конституция Республики Албания: принята 21 октября 1998 г. [Электронный ресурс]. URL: http://constitutions.ru/archives/165 (дата обращения: 07.08.2013).

[8] Конституция Республики Болгарии: принята Великим Народным Собранием 12 июля 1991 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.bulgarianhouse.ru/sites/default/files/bg_constitution.doc (дата обращения: 07.08.2013).

[9] Конституция Греческой Республики от 11 июня 1975 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.r-komitet.ru/law/faith/foreighn/razdel/greek (дата обращения: 07.08.2013).

[10] Конституция Эстонской Республики: принята 28 июня 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html (дата обращения: 07.08.2013).

[11] Конституция Республики Грузия от 24 августа 1995 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.vescc.az/constitution/georgian-constitution-rus.html (дата обращения: 07.08.2013).

[12] Избранные конституции зарубежных стран: учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. Б.А. Страшун. С. 753.

3) *Субъектом* отношений дисциплинарной ответственности по нормам *трудового права* является работник – главный субъект трудового права. При этом его отношения с работодателем регулируются трудовым законодательством, коллективно-договорными или локальными актами. Следует отметить, что одной из проблем трудового права на Западе является «тенденция к экспансии трудового права», что приводит к распространению его норм и институтов на категории трудящихся, не являющиеся наемным зависимым персоналом. Речь идёт, в том числе, и о государственных чиновниках, полицейских, военнослужащих[1]. Субъектом трудовых отношений всё чаще становятся лица, отличающиеся от традиционных работников, именуемые «лицами, подобными работникам» (employee-like persons)[2]. Расширение предмета трудового права нашло отражение в развитии законодательства многих стран, принявших значительное число актов по вопросам труда, действие которых распространяется как на трудящихся, являющихся зависимыми работниками, так и на независимых работников (Великобритания, Швеция, Канада).

Субъектом отношений дисциплинарной ответственности в системе *государственной службы* зарубежных стран является государственный служащий – чиновник, связь которого с государством имеет публично-правовую природу. На это указывают нормативно закреплённые положения национального законодательства. Так, в *Германии* главным принципом, лежащим в основе государственной службы, является обязанность служебной преданности – Dienstund Treupflicht[3], в Конституции *Японии* государственные служащие определяются «слугами всему обществу» (ст. 15)[4], в Конституции *Италии* (ст. 98) сказано, что «государствен-

---

[1] См.: *Киселёв И.Я.* Новый облик трудового права в странах Запада: прорыв в постиндустриальное общество // Трудовое право. 2002. № 4. С. 48.

[2] *Киселёв И.Я.* Там же.

[3] См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: учеб. для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд. М., 2006. С. 1074–1076.

[4] Избранные конституции зарубежных стран: учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2012. С. 652.

ные служащие находятся исключительно на службе нации»[1], подобные положения закреплены и в ряде Конституций других стран (Албания, Болгария, Греция)[2].

4) *Особенности основания применения.* Дисциплинарная ответственность, как известно, наступает в случае совершения дисциплинарного проступка, который, по общему правилу, по нормам трудового права, связан с трудовой деятельностью работника. В ряде стран работник может быть привлечён к дисциплинарной ответственности за поведение вне работы, при условии нанесения вреда интересам работодателя (США, Канада, Великобритания, Франция), его репутации (Япония).

При этом степень регламентации видов правонарушений, являющихся основанием для применения к работникам мер дисциплинарной ответственности, в различных государствах имеет существенные различия. Так, в отдельных странах установлена обязательность фиксирования в нормативных правовых актах всех видов дисциплинарных правонарушений (Бельгия, Япония), в других – несмотря на требование установления перечня дисциплинарных проступков, допускается в порядке исключения привлекать к дисциплинарной ответственности за проступки, которые не указаны прямо в нормативных правовых актах (Великобритания, ФРГ, Австрия, Швейцария). В ряде стран нет столь жёсткого требования к установлению перечня дисциплинарных правонарушений, поскольку последние «имеют на практике бесчисленное количество форм проявлений»[3] (США, Канада, Франция, Австралия, Новая Зеландия).

Поскольку главной обязанностью публичных служащих является добросовестное выполнение служебных обязанностей, в качестве основания применения к ним дисциплинарного взыскания называются «нарушение служебных обязанно-

---

[1] Конституция Итальянской Республики / пер. с итал. Л.П. Гринберга // Конституции государств Европейского союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 1997. С. 423–450 [Электронный ресурс]. URL: // http://italia-ru.com/page/ konstitutsiya-italyanskoi-respubliki (дата обращения: 09.08.2013).

[2] См.: *Трегубова Е.В*. Указ. соч. С. 24.

[3] *Киселёв И.Я.* Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда. С. 372.

стей»[1], «любое упущение при исполнении служебных обязанностей»[2]. Вместе с тем встречается и расширительное толкование основания привлечения к дисциплинарной ответственности, в качестве которого выступают также безнравственные поступки (Япония, США, Канада)[3]. В ряде стран законодательно сформулированные перечни составов дисциплинарных проступков отсутствуют, и в случае возникновения спора они подлежат определению судом (Франция), в других – законодательство устанавливает только серьёзные правонарушения служащих (Испания)[4].

Своеобразный подход к конструкции отдельных видов ответственности государственных служащих демонстрирует законодательство отдельных стран Латинской Америки. Так, по нормам Федерального закона Мексики от 30 декабря 1982 г. «Об ответственности государственных служащих»[5] за совершение дисциплинарного проступка служащие несут административную ответственность. Как мы отмечали, по степени общественной вредности деяния и оперативности вынесения наказания дисциплинарная ответственность государственных служащих близка к процедуре административной ответственности, что позволяет, по смыслу указанного выше Закона, устанавливающего ответственность за неисполнение служебных обязанностей (ст. 47), утверждать, что речь идёт о дисциплинарной ответственности государственных служащих Мексики. Аналогичный подход, связанный со смешением административной и дисциплинарной ответственности государственных служащих, имеет место в Законе Бразилии от 1990 г. № 8.112[6].

---

[1] См. ч. 1 ст. 30 Федерального закона Швейцарии от 30 июня 1927 г. «О статусе государственных служащих» / RS 172.221.10 / пер. Д.И. Васильев // Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А.А. Дёмина. М., 2001. С. 376.

[2] См. ст. 28, 29 Закона Франции № 83-634 от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях служащих (чиновников) // Journal Officiel de la Republique Fransaise. 1983. 14 jullet. P. 274.

[3] См.: Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003. С. 437.

[4] См.: Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. С. 126.

[5] См.: Зарубежные страны: Конституции и законодательные акты: сб. документов / сост. В.А. Мальцев. Воронеж, 2000. С. 488–517.

[6] Государственная служба: комплексный подход: учебник / отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2009. С. 455.

5) *Виды мер воздействия.* Дисциплинарная ответственность в *трудовом праве* зарубежных стран применяется в форме дисциплинарных взысканий. Наиболее часто к работникам применяются меры дисциплинарной ответственности в виде: замечания, выговора, перевода на другую работу с понижением или сохранением заработной платы, понижения в должности или отказа повысить в должности, дисциплинарного увольнения без предупреждения и без выплаты выходного пособия. В значительном числе западных стран Запада и ряде развивающихся стран к таким мерам отнесен и штраф, применение которого допускается только при условии: 1) ограниченного размера (например, в Италии четырехчасовым заработком); 2) поступления суммы штрафа в фонд трудового коллектива или на благотворительные цели. В ряде стран применение дисциплинарных штрафов не допускается (Великобритания, Франция).

В качестве меры дисциплинарного воздействия к лицу, совершившему дисциплинарный проступок, в период проведения дисциплинарного расследования или судебного разбирательства может быть применено отстранение от работы, в том числе по мотивам предосторожности[1]. Если в одних странах отстраненному от работы выплачивается заработная плата (ФРГ, Новая Зеландии, Великобритания), в других – её разрешено удерживать (США, Канада, Франция, Швейцария), в том числе с ограничением срока отстранения без сохранения заработной платы (Италия)[2].

Анализ дисциплинарных мер, применяемых к *государственным служащим* разных стран, позволил А.В. Куракину сделать вывод о схожести действующей системы дисциплинарных взысканий[3]. В частности, выделяются общие взыскания в виде: предупреждения; замечания; выговора; различных видов денежных взысканий; уменьшения заработанной платы, сокращения или лишения пенсии; взы-

---

[1] *Лушников А.М., Лушникова М.В*. Курс трудового права: в 2 т. Т. 2. М., 2009. С. 758.

[2] *Лушников А.М., Лушникова М.В*. Указ. соч. С. 758–759.

[3] *Куракин А.В.* Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 5.

сканий, связанных с ограничением в карьерном росте; временное отстранение от должности; увольнение[1].

6) *Порядок применения дисциплинарных взысканий.* В дисциплинарной власти в отношении *работников* находит выражение право работодателя, заключающееся в возможности налагать взыскания на работников, нарушающих установленные им правила, вплоть до увольнения. Производство по делам о дисциплинарных проступках детально урегулировано на локальном уровне в «книгах персонала». Особенностями его являются: проведение всестороннего расследования дисциплинарного проступка, рассмотрение дисциплинарного дела менеджером, а в случае возможного увольнения работника – руководителем департамента; возможность участия в слушании дела представителя профсоюза; возможность обжалования дисциплинарного взыскания руководителю кадровой службы[2].

Порядок привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности также имеет детальную регламентацию, но, в отличие от работников, на законодательном уровне. Дисциплинарной властью в отношении *государственных служащих* пользуется руководитель, назначивший чиновника на должность. Именно ему принадлежит право инициирования и проведения административного расследования, а также применения к государственному служащему дисциплинарного взыскания, которое, как правило, налагается только после консультации со специальной Дисциплинарной (административной) комиссией (палатой, советом). Полагаем, что данная практика должна быть воспринята и использована в России при формировании модели публичной дисциплинарной ответственности. Принятое в отношении государственного служащего решение о привлечении его к дисциплинарной ответственности может быть им обжаловано в дисциплинарном апелляционном совете либо в суде[3].

Таким образом, дисциплинарная ответственность государственных служащих в зарубежных странах – это самостоятельный вид юридической ответствен-

---

[1] См.: Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries / OECD. S.I., 2000. P. 38.

[2] *Лушников А.М., Лушникова М.В.* Указ. соч. С. 759.

[3] См.: *Халиков М.И., Галиуллин Т.Т.* Зарубежный опыт государственной службы: учеб. пособие. Уфа, 2007. С. 42.

ности, существующий в законодательстве, регулирующем государственную службу зарубежных стран, одной из особенностей которой является её *межотраслевой характер.* Это обусловлено тем, что, во-первых, в системе государственной службы зарубежных государств, помимо профессиональных государственных служащих, действует достаточно большое число политических чиновников, а также работников государственных учреждений. Во-вторых, существующие в современном мире различные модели государственной службы в определённой степени обусловливают отраслевые особенности правового статуса государственных служащих, при котором в ряде стран дисциплинарная ответственность государственных служащих подпадает под режим правового регулирования частного права.

Если дисциплинарная ответственность работников по нормам трудового права, преследует цель обеспечения трудового порядка на производстве, то детальная регламентация дисциплинарной ответственности государственных служащих зарубежных стран направлена на защиту публично-правовых интересов, обеспечение надлежащего порядка управления. Кроме того, дисциплинарная ответственность государственных служащих выполняет защитную функцию, поскольку ограничивает возможность руководителя, назначившего чиновника на должность, в применении административного ресурса. Такой подход, с одной стороны, направлен на предупреждение и пресечение коррупции в органах власти, а с другой - рассматривается в качестве одной из форм контроля над государственными служащими.

Если источником правового регулирования отношений дисциплинарной ответственности работников являются правила внутреннего трудового распорядка, коллективные договоры и лишь в редких случаях – частично законы, институт дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах обстоятельно регламентирован национальным законодательством.

В отличие от работника, являющегося субъектом дисциплинарной ответственности по нормам трудового права, в основе взаимоотношения которого с работодателем лежит договорная теория, субъектом дисциплинарной ответственности

в системе государственной службы является чиновник, связь которого с государством имеет публично-правовую природу.

Несмотря на наличие обозначенных отличительных признаков, имеющих, на наш взгляд, концептуальный сущностный характер, можно выделить и общие признаки, сближающие правоотношения дисциплинарной ответственности государственных служащих и обычных работников. Так, ни в трудовом (за исключением Бельгии и Японии), ни в административном праве нет исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков, совершение которых влечёт за собой привлечение виновных лиц к дисциплинарной ответственности. Во многом совпадает перечень дисциплинарных взысканий, применяемых к работникам и к государственным служащим, что подтверждает комплексный характер данного вида юридической ответственности[1]. При этом наряду с основными дисциплинарными взысканиями применяются и дополнительные меры дисциплинарного воздействия, носящие в большей степени материальный характер. Общим признаком является также детальная регламентация порядка применения дисциплинарных взысканий к работникам и к государственным служащим.

§ 2. Организационно-правовые и процессуальные аспекты привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах

Законодательство о государственной службе зарубежных стран регламентирует правовой статус государственных служащих-чиновников, содержательной стороной которого наряду с другими элементами является обязанность нести юридическую ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей, регулируемую нормами уголовного, административного, финансового и гражданского права.

В зарубежном законодательстве устанавливается *уголовная ответственность* чиновников, предусматривающая специальные составы преступлений за

[1] См.: *Карпенко О.И.* Дисциплинарная ответственность работника в трудовом праве: понятие и виды: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. С. 7.

взяточничество или извлечение выгод из своего должностного положения[1]. Примечательно, что в большинстве стран уголовная ответственность не препятствует применению одновременно и дисциплинарной ответственности, как следует из ст. 85 Закона Японии 1947 г. № 120 «О государственных публичных должностных лицах»[2]. Согласно Федеральному закону Швейцарии от 30 июня 1927 г. (по сост. на 25.07.2000) «О статусе государственных служащих» за одно деяние к государственному служащему могут быть применены три вида ответственности – дисциплинарная, уголовная и материальная (ст. 2)[3].

В зарубежном законодательстве о государственной службе устанавливается возможность применения мер *финансово-правовой ответственности* публичных служащих, в том числе, в случае ненадлежащего расходования публичных средств[4]. В Российской Федерации аналогичная ответственность предусматривается в административном и уголовном законодательстве. Публичные служащие зарубежных стран будут подпадать под действие специальных норм, регулирующих привлечение к *гражданско-правовой ответственности* в случае предъявления администрацией, понёсшей ответственность за причинённый вред, регрессного иска государственному служащему, виновному в причинении вреда[5]. Как мы уже отмечали, своеобразная конструкция *административной ответственности* имеет место в отдельных странах Латинской Америки (Мексика, Бразилия), где чиновники привлекаются к административной ответственности за совершение дисциплинарных проступков[6].

---

[1] См.: Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003. С. 437.

[2] Сёponno (Малый сборник законов). Токио: Юхикаку, 1995. С. 153–167.

[3] См.: Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А.А. Дёмина. М., 2001 / пер. Д.И. Васильев. С. 376–377.

[4] См.: *Брэбан Г.* Французское административное право: пер. с фр. / под ред. С.В. Боботова. М., 1988. С. 314.

[5] Комментарии к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств (постатейный) / Е.Г. Азарова, Н.М. Касаткина, Л.М. Колодкин и др.; под ред. Л.А. Окунькова. М., 1998.

[6] См.: Зарубежные страны: Конституции и законодательные акты: сб. документов / сост. В.А. Мальцев. Воронеж, 2000. С. 488–517; Государственная служба: комплексный подход: учебник / отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2009. С. 455.

При нарушении служебных обязанностей чиновники несут дисциплинарную ответственность, детально регламентированную специальными законами, устанавливающими особый правовой статус государственных служащих – чиновников. Так, например, в Германии это Федеральный дисциплинарный закон от 9 июля 2001 г.[1], в Швейцарии – Федеральный закон от 30 июня 1927 г. «О статусе государственных служащих», во Франции – Закон от 13 июля 1983 г. «О правах и обязанностях служащих (чиновников)», в Японии – Закон 1947 г. № 120 «О государственных публичных должностных лицах»[2]. Вместе с тем в отдельных странах допустимо и ведомственное правовое регулирование процедуры применения дисциплинарных взысканий. Так, наряду с положениями Закона в Японии Палата по делам персонала вправе устанавливать Правила, направленные на реализацию дисциплинарной ответственности государственных служащих (п. 2 ст. 74).

В зарубежном законодательстве не закрепляется понятие *дисциплинарного проступка*. Отмечается лишь, что дисциплинарную ответственность влечёт «нарушение служебных обязанностей»[3], «любое упущение при исполнении служебных обязанностей»[4], «любое нарушение служебных обязанностей, совершение деяния, которое включено в перечень распространяемых на государственных служащих запретов или затрагивает честь и достоинство служащего»[5].

Анализ законодательства отдельных стран позволяет сделать вывод о выделении законодателем *безнравственных проступков* в качестве разновидности дисциплинарных проступков. Так, в Японии основаниями для привлечения к дисциплинарной ответственности, помимо «невыполнения должностных обязанностей», является «совершение поступков, порочащих государственного служащего

---

[1] См.: *Bundesdisziplinargesetz* vom 9. Juli 2001 (BGB1. I S. 1510), das zuletzt durch Artikel 12b des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBI. I S. 160) geandert worden ist.

[2] Сёponno (Малый сборник законов). Токио: Юхикаку, 1995. С. 153–167.

[3] См. ч. 1 ст. 30 Федерального закона Швейцарии от 30 июня 1927 г. «О статусе государственных служащих» / RS 172.221.10 / пер. Д.И. Васильев // Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А.А. Дёмина. М., 2001. С. 376.

[4] См. ст. 28, 29 Закона Франции № 83-634 от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях служащих (чиновников) // Journal Officiel de la Republique Fransaise. 1983. 14 jullet. P. 274.

[5] Административное право Египта. В кн.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина [Электронный ресурс]. URL: http://kruglaw.narod.ru/lit/admin_law/kozyrin/9_4.htm (дата обращения: 07.01.2015).

в качестве «слуги всего народа»[1]. В ряде случаев дисциплинарным проступком признаётся нарушение принципов, установленных кодексами этики служащих[2], что характерно для стран англосаксонской системы организации государственной службы (США[3], Великобритания[4]).

В большинстве стран отсутствуют законодательно сформулированные *составы дисциплинарных проступков*. Имеет место лишь нормативное закрепление служебных обязанностей, нарушение которых влечёт за собой применение дисциплинарного взыскания к государственным служащим. В ряде стран законодательством устанавливаются только *серьезные правонарушения* служащих. Так, в Испании к числу таких относят правонарушения в виде: невыполнения обязанностей верности Конституции и исполнения публичной службы; совершения действий, носящих дискриминационный характер; халатного отношения к службе; подчинения очевидно незаконному приказу, которым причинен значительный вред администрации или гражданину; разглашения официальных данных секретного характера; нарушения нейтральности и политической независимости в ходе избирательной кампании и (или) выборов (референдумов)[5].

Виды дисциплинарных взысканий подробно описываются зарубежным законодательством, при этом большинство из них оказывает воздействие не только на сознание привлекаемого к дисциплинарной ответственности государственного служащего, но и на его имущественные или служебные интересы. К примеру, во *Франции*, в ст. 66 Закона от 11 января 1984 г. № 84-16, регулирующего центральную государственную (публичную) службу, дисциплинарные взыскания, налагае-

---

[1] См.: Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003. С. 437.

[2] Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. С. 126.

[3] К числу таких актов относят Закон «Об этике в правительственных учреждениях» (1978), Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих. *См.: Волженкин Б.В.* Коррупция. СПб., 1998. С. 17–18.

[4] К таким актам относят Моральный кодекс поведения «Ценности гражданской службы». См.: Codes of Conduct [Электронный ресурс]. URL: http: www.cabinetoffice.gov.uk/propriety and_ethics (дата обращения: 15.09.2013).

[5] Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003. С. 126.

мые на служащих, разделены на четыре группы[1]: 1) предупреждение и выговор; 2) исключение из списка претендентов на повышение в должности; понижение присвоенного разряда; временное (краткосрочное) отстранение от должности на срок не более 15 дней; перевод в официальном порядке на иную работу; 3) понижение ранга; временное (долгосрочное) отстранение от должности на срок от шести месяцев до двух лет; 4) вывод на пенсию в принудительном порядке; увольнение. Помимо основных, могут применяться и дополнительные взыскания, каким является исключение из списка повышения в должности. Так, к государственному служащему может быть применено взыскание в виде лишения пенсии и в период нахождения на ней (ст. 72).

Приведённый перечень дисциплинарных взысканий позволяет утверждать, что большинство из них имеет служебный характер, поскольку задерживает должностной рост либо лишает служащих возможности продолжать службу в данном государственном органе. При этом широкий перечень взысканий позволяет выбирать варианты наказания, не прибегая к чрезмерной жесткости, используя по возможности мягкую детализацию в их применении, включая отсрочку исполнения наказания[2]. В то же время отмечается, что недостатком данного французского закона является отсутствие связи между проступком и дисциплинарной мерой, что может привести к тому, что за один и тот же проступок к служащему могут быть наложены разные взыскания[3]. Поэтому суровость применения наказания во Франции контролируют суды. Так, Госсовет в решении по делу Лебона, принятому в 1978 г., обязал суды осуществлять судебный контроль за недопущением явных ошибок при выборе администрацией мер дисциплинарного взыскания[4].

---

[1] См.: Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А.А. Дёмина, пер. Д.И. Васильев. М., 2001. С. 290.

[2] Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А.А. Дёмина, пер. Д.И. Васильев. С. 71.

[3] См.: Административное право Франции. В кн.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина. [Электронный ресурс]. URL: http://lawdiss.org.ua/books/122.doc.html (дата обращения: 15.09.2013).

[4] См.: *Брэбан Г.* Французское административное право: пер. с фр. / под ред. С.В. Боботова. М., 1988. С. 321.

Не менее интересен опыт *ФРГ*, где Федеральный дисциплинарный закон от 9 июля 2001 г. определяет пять мер дисциплинарного воздействия[1]: 1) порицание в письменной форме; 2) штраф; 3) сокращение оклада; 4) понижение в должности; 5) увольнение. При этом штраф может достигать размера месячного оклада. Сокращение оклада максимально может достигать размеров до одной пятой части оклада и длиться до трёх лет. Следует отметить, что никаких дополнительных денежных поощрений в этот период чиновнику не назначается. В отношении тех чиновников, которые находятся на пенсии, действуют две меры дисциплинарного воздействия: сокращение размеров пенсии и отказ в выплате пенсии[2]. Таким образом, дисциплинарные взыскания, налагаемые на государственных служащих ФРГ, преимущественно затрагивают имущественные интересы служащего, а в ряде случаев – служебные интересы.

Важным аспектом в контексте исследуемой проблематики является то, что государственные служащие – чиновники ФРГ обладают широкой системой льгот и гарантий, в том числе и после выхода на пенсию. В свою очередь, совершение ими дисциплинарных проступков влечёт за собой столь серьёзные последствия, что является своего рода механизмом сдерживания чиновников от совершения противоправных деяний, таким образом, детальная регламентация дисциплинарной ответственности «играет действенную стимулирующую роль» и «служит повышению эффективности власти»[3].

Служебный или материальный характер взысканий, налагаемых на государственных служащих в зарубежных странах, можно продемонстрировать и на других примерах. Так, в ч. 1 ст. 31 Федерального закона *Швейцарии* от 30 июня 1927 г. (по сост. на 25.07.2000) «О статусе государственных служащих» установлены 9 дисциплинарных взысканий, среди которых такие специфические, как:

---

[1] См. The public service in Germany. [Электронный ресурс]. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/Anlage/original_548865/The-public-service-in-Germany.pdf, цит. по: Организационная структура и законодательная база государственной службы в Германии (дата обращения: 15.09.2013).

[2] См.: *Иларионова Т.С.* Государственная служба в ФРГ: к курсу «Зарубежный опыт государственной службы». М., 2008. С. 49.

[3] См.: *Иларионова Т.С.* Указ. соч. С. 50.

снятие льгот по проезду; лишение единовременного пособия в связи с переездом к месту работы; перевод на временную работу[1]. Примечательно, что каждое взыскание может сопровождаться угрозой отстранения от должности (ч. 2 ст. 31). В исключительных случаях может налагаться несколько дисциплинарных взысканий (ч. 3 ст. 31)[2]. Особо следует отметить, что в законодательстве Швейцарии прослеживается связь между характером дисциплинарного проступка и видом взыскания за его совершение, это касается самых строгих дисциплинарных взысканий. Так, предусматривается, что «временное отстранение от работы или увольнение с работы могут быть произведены только в том случае, если должностное лицо оказалось виновным в совершении серьёзных или постоянных нарушений служебных обязанностей» (п. 4 ст. 31).

В *Японии* основными видами дисциплинарных взысканий, предусмотренных принятым в 1947 г. Законом № 120 «О государственных публичных должностных лицах»[3], признаны: 1) увольнение от должности; 2) временное отстранение от занимаемой должности сроком от одного дня до одного года; 3) удержание из должностного оклада; 4) письменный выговор.

Самой серьёзной мерой дисциплинарного взыскания, которая налагается на государственных служащих в зарубежных странах, является *увольнение* чиновника. Законодательством довольно подробно регламентированы условия, при которых нарушение служебной дисциплины может повлечь за собой применение данного взыскания, и порядок увольнения со службы за дисциплинарные проступки. Так, в *ФРГ* порядок увольнения со службы предусмотрен «Общим законом о правовом положении государственных служащих» от 1 июля 1957 г. (в ред. от 27.02.1985 с изм. и доп.)[4] и «Законом о федеральных служащих» от 14 июля 1953 г. (в ред. от 18.09.1957 и 27.02.1985 с изм. и доп.)[5]. Увольнение является крайней мерой дисциплинарной ответственности, применение которой возможно только в

---

[1] См.: Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А.А. Дёмина, пер. Д.И. Васильев. М., 2001. 2001. С. 376–377.

[2] Там же.

[3] Сёponno (Малый сборник законов). Токио: Юхикаку, 1995. С. 153–167.

[4] Bundesgesetzblatt, 1985, 1, s. 426; BGBL, 3, 2030-1.

[5] Bundesgesetzblatt, 1985, 1, s. 479; BGBL, 3, 2030-2.

случае полной потери государственным служащим доверия работодателя или широкой общественности в результате серьёзного нарушения долга[1]. Во *Франции* увольнение чиновника автоматически влечёт за собой потерю им права на пенсию[2].

Таким образом, приведённый выше анализ дисциплинарных взысканий, используемый в законодательстве о государственной службе зарубежных стран, демонстрирует, что зарубежный законодатель избрал подход, при котором лицо, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, может гибко варьировать наказания, налагаемые на чиновника. Причём большинство из приведённых взысканий имеет материальный или служебный характер. В связи с этим не согласимся с целесообразностью избранного российским законодателем подхода, направленного на сокращение перечня дисциплинарных взысканий, которые могут применяться к государственным гражданским служащим[3].

Реализация материальных норм, регулирующих организационно-правовые аспекты дисциплинарной ответственности государственных служащих, в зарубежных странах должна осуществляться в рамках определённых административных процедур, предусматривающих *процессуальный аспект её реализации.* В большинстве западных стран подробно регламентирован порядок привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности.

Возбуждение дисциплинарного производства. В зарубежных странах дисциплинарное производство обычно возбуждает *инстанция,* ответственная за назначение государственного служащего. Так, в *ФРГ* руководитель письменным распоряжением инициирует официальный дисциплинарный процесс, назначает руководителя расследования. В то же время и сам *государственный служащий,*

---

[1]Государственная служба: комплексный подход: учебник / отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2009. С. 429.

[2] *Оболонский А.В.* Государственная служба во Франции // Государство и право. 2000. № 1. С. 64.

[3] Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”» сократил перечень дисциплинарных взысканий, налагаемых на государственных гражданских служащих, упразднив такое дисциплинарное взыскание, как освобождение от замещаемой должности гражданской службы // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2874.

желающий снять с себя подозрения, наделён правом инициировать возбуждение дисциплинарного процесса[1]. В случае одновременного возбуждения против служащего уголовного дела приоритет имеет уголовный процесс, до завершения которого откладывается дисциплинарное преследование по тому же делу (ФРГ, Швейцария).

Служебное расследование. Правом проводить служебное расследование в большинстве зарубежных государств наделяются непосредственные руководители (Канада, Великобритания и др.). В отдельных государствах руководители расследуют только случаи, когда совершенное подчиненным правонарушение было незначительным[2]. В *Германии* при наличии серьёзных оснований для вывода о нарушении служащим служебного долга руководитель *обязан* инициировать служебное расследование[3].

Рассмотрение и разрешение дела. Дисциплинарные взыскания налагаются руководителем, в большинстве случаев, после консультации со специальными комиссиями. Так, во *Франции* наложению любого дисциплинарного взыскания на чиновника, кроме предупреждения и выговора, предшествует консультация с дисциплинарным советом, решения которого для руководителя носят рекомендательный характер. В то же время участие коллегиальных органов «снижает субъективный характер применения наказания»[4]. Окончательное вынесенное вышестоящим органом решение по дисциплинарному делу может быть обжаловано в судебном порядке только по мотивам превышения власти. Установлены требования обязательной обоснованности решения о наложении дисциплинарного взыскания, что требует указания сути претензий к служащему и причин принятия та-

---

[1] *Ноздрачёв А.Ф.* Государственная служба: учеб. для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 546.

[2] *Куракин А.В.* Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 5.

[3] Государственная служба: комплексный подход: учебник / отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2009. С. 429.

[4] *Дёмин А.А.* Государственная служба: учеб. пособие. М., 2007. С. 104.

кого решения[1]. За отстранённым от исполнения должностных обязанностей служащим сохраняется право на жалованье и другие денежные доплаты. Предельный срок рассмотрения дисциплинарного дела – 4 месяца, в противном случае служащий восстанавливается в должности[2].

Официальный дисциплинарный процесс в *ФРГ*, инициированный письменным распоряжением возбуждающей дело инстанции, включает расследование и судебное разбирательство в административном (дисциплинарном) суде[3]. В ФРГ дисциплинарное производство основывается на принципе «принципе благоприятствования», в соответствии с которым при принятии решения о применении дисциплинарного взыскания непосредственный начальник и вышестоящая инстанция учитывают не только сам проступок и поведение чиновника, но и его личность, результаты служебной деятельности, поведение на службе и за ее пределами[4]. При этом в зависимости от серьёзности проступка различается срок давности привлечения к дисциплинарной ответственности: в случае мелких проступков, за которые может назначаться только денежный штраф, он составляет 2 года; более серьезных – 3 года.

Следует иметь в виду, что в *Германии* полномочия по наложению тех или иных видов дисциплинарных взысканий закреплены за конкретными субъектами дисциплинарной юрисдикции. Так, дисциплинарное взыскание в виде выговора налагается только непосредственным начальником, денежный штраф – как непосредственным начальником, так и вышестоящей инстанцией. Наложение санкций при этом оформляется дисциплинарным приказом, издаваемым руководством. Более строгие взыскания, такие как понижение по службе, лишение пенсионных пособий и увольнение, назначаются только дисциплинарным судом по представ-

---

[1] См.: Административное право Франции. В кн.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина [Электронный ресурс]. URL: http://lawdiss.org.ua/books/122.doc.html (дата обращения: 07.01.2015).

[2] См. ст. 30 Закона № 83-634 от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях служащих (чиновников) // Journal Officiel de la Republique Fransaise. 1983. 14 jullet. P. 274.

[3] См.: Государственная служба ФРГ. В кн.: Комментарий к Федеральному «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачёв, А.Ф. Нуртдинова, Л.А. Чиканова и др. М., 2005. С. 569.

[4] Там же. С. 550.

лению руководителя, что позволяет сделать вывод о том, что высокие требования, предъявляемые к государственным служащим ФРГ, обусловленные особенностями их статуса, компенсируются высокой степенью их защиты от субъективного усмотрения руководителя[1]. В *Японии* меры дисциплинарного взыскания налагаются обладателем права назначения или Палатой по делам персонала[2].

Особенностью зарубежного законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих является *детальная регламентация процессуальных прав лица, привлекаемого к данному виду ответственности*. Так, в *Швейцарии*[3] привлекаемый к ответственности чиновник должен быть полностью осведомлен о содержании обвинения, а также ознакомлен с документами, на которых основывается дисциплинарная мера. При этом ему гарантируется право на защиту, в том числе, путем предоставления необходимых объяснений и правом требования проведения дополнительного расследования. Во *Франции* предусмотрено право государственного служащего, в отношении которого ведётся дисциплинарное производство, получить свое личное дело, а также помощь защитников. В *Германии* государственный служащий на всех стадиях дисциплинарного производства может пользоваться услугами адвоката[4].

Документы о наложении дисциплинарного взыскания хранятся в личном деле государственного служащего в течение определённого времени. При этом во *Франции* срок такого хранения составляет три года (за исключением предупреждения)[5]. Наиболее суровый подход – в *Японии*, где в законодательстве не предусмотрена возможность изъятия из личных дел записи о дисциплинарных взыска-

---

[1] Jorgen Gronnegaard Christensen, Robert Gregory. Public Personnel Policies and Personnel Administration // The State at Work: Comparative Public Service Systems By Hans-Ulrich Derlien, B. Guy Peters Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA: Publisher: Edward Elgar Publishing, 2009. P. 194.

[2] См. ст. 84 Закона № 120 1947 г. «О государственных публичных должностных лицах». В кн.: Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А.А. Дёмина, пер. Д.И. Васильев. М., 2001. С. 539.

[3] См. ст. 32 Федерального закона Швейцарии о статусе государственных служащих от 30 июня 1927 г. (по сост. на 25.07.2000). В кн.: Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А.А. Дёмина. М., 2010. С. 377.

[4] *Ноздрачёв А.Ф.* Указ. соч. С. 547.

[5] См. ст. 66 Закона № 84-16 от 11 января 1984 г., регулирующего центральную государственную (публичную) службу // Journal Officiel de la Republique Fransaise. 1984. 12 janvier. P. 271.

ниях[1], что обусловлено их влиянием на решения о продвижении по службе, применении системы надбавок к жалованью.

Пересмотр решения по дисциплинарному делу. С целью обеспечения гарантий защиты от неправомерных действий, связанных с наложением дисциплинарного взыскания субъектом дисциплинарной юрисдикции, служащий может подать жалобу на решение о взыскании в административный (дисциплинарный) суд или в высший суд государственной службы, при этом нормативно регламентированы процессуальные сроки подачи такой жалобы. Так, в ФРГ этот срок составляет две недели, если жалоба подается на решение непосредственного начальника, и один месяц, если обжалуется решение вышестоящей инстанции[2]. Однако в подавляющем количестве случаев обращению государственного служащего в суд в обязательном порядке предшествует административное расследование.

В большинстве зарубежных стран решение о применении мер дисциплинарной ответственности может быть обжаловано в квазисудебный орган: в *Польше* это Дисциплинарная комиссия, в *Великобритании* – Комиссия по апелляциям на государственной службе, в С*ША* – Совет по вопросам защиты системы заслуг[3]; во *Франции* – Дисциплинарный совет, наделённый полномочиями в 4-месячный срок принять решение в отношении служащего[4].

В *Японии* таким органом является Палата по делам персонала[5], которая в результате разбирательства выносит заключение, призванное подтвердить, откорректировать или отменить вынесенное взыскание. В то же время, как отмечается в

---

[1] См.: Административное право Японии. В кн.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина. [Электронный ресурс]. URL: http://kruglaw.narod.ru/lit/admin_law/kozyrin/6_3.htm (дата обращения: 07.01.2015).

[2] См.: Государственная служба ФРГ. В кн.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачёв, А.Ф. Нуртдинова, Л.А. Чиканова и др. М., 2005. С. 569.

[3] *Шоманов А.Ж., Морозов А.А., Тастенов А.Ж.* Система государственного управления в США [Электронный ресурс]. URL: http://www.zakon.kz/203820-sistema-gosudarstvennogo-upravlenija-v.html (дата обращения: 07.01.2015).

[4] См.: Государственная служба Франции. В кн.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачёв, А.Ф. Нуртдинова, Л.А. Чиканова и др. М., 2005. С. 550.

[5] См. ст. 89 Закона № 120 1947 г. «О государственных публичных должностных лицах».

научной литературе, на практике с такими заявлениями обращаются только государственные служащие высшего и среднего звеньев, что обусловлено длительным разбирательством и большими материальными расходами[1].

Из числа стран ближнего зарубежья представляет интерес опыт *Республики Казахстан*, где в каждом государственном органе созданы дисциплинарные комиссии, действующие на постоянной основе, основной функцией которых являются рассмотрение и объективная оценка действий государственных служащих, совершивших дисциплинарный проступок[2].

Положительно оценивая практику создания квазисудебных органов в системе государственной службы зарубежных стран, в то же время согласимся, что в силу несоответствия требованиям организационного аспекта их нельзя считать настоящими органами правосудия[3]. Кроме того, решения квазисудебных органов могут быть обжалованы и пересмотрены в судебном порядке.

Административная юстиция в зарубежных странах является одним из важнейших институтов защиты прав, свобод и законных интересов граждан, в том числе и государственных служащих. Во многих европейских странах административная юстиция – сложившийся институт. Организация административной юстиции в зарубежных странах представляет собой ту или иную комбинацию всех органов, имеющих административную юрисдикцию (общих судов, административных судов, административных трибуналов), либо только административных судов и административных трибуналов[4]. В науке административного права сложилась устоявшаяся точка зрения о возможности выделения трех типов построения сис-

---

[1] Административное право Японии. В кн.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина [Электронный ресурс]. URL: http://kruglaw.narod.ru/lit/admin_law/kozyrin/6_3.htm (дата обращения: 07.01.2015).

[2] *Зенков М.Ю.* Зарубежный опыт управления: Государственная служба: учеб. пособие. Новосибирск, 2004. С. 79.

[3] См.: Административное право зарубежных стран: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В.Я. Кикоть и др.]; под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. М., 2012. С. 48–49.

[4] *Попов Л.Л.* Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты: монография / Л.Л. Попов, Е.В. Мигачёва, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. М., 2012. С. 264.

темы административной юстиции, таких как: французский тип, англо-саксонский и немецкий.

Во *Франции* сложилась трёхзвенная система административной юстиции, включающая в себя: административные трибуналы в округах, апелляционные административные суды и Государственный Совет Франции – Высший административный суд. Специальные правила административного судопроизводства во Франции сосредоточены в Кодексе административной юстиции от 4 мая 2003 г.[1]

В отличие от Франции, англо-саксонская модель административной юстиции (*Великобритания, США*) относит подобные дела к юрисдикции обычных судов, в основе которой – доктрина превышения полномочий: «действие, совершенное в пределах предоставленных парламентом полномочий, считается действительным, совершенное же в превышении полномочий – недействительным»[2]. В США в 1946 г. принят «Федеральный закон об административной процедуре»[3]. В то же время, как отмечается в научной литературе, рассмотрение дел в судах общего права данной модели административной юстиции, вследствие большой затратности и медлительности, стало все менее доступно населению, что приводит к поиску новых «неклассических» путей оспаривания незаконных актов управления, в том числе к развитию квазисудебных органов[4].

В США и Великобритании, все споры в сфере управления подсудны «судам общего права», поэтому процессуальной формой здесь являются общие правила осуществления правосудия в этих судах, за рядом исключений, обусловленных особенностями управленческих споров.

В *ФРГ* административные суды образуют одну из ветвей судебной системы, при этом они независимы от органов управления и включают в себя: администра-

---

[1] *Ordonnance* № 2000-387 du 4 mai 2000 relative a la partie Legislative du Code de justice administrative; Decrets № 2000-388, 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs a la partie Reglementaire du Code de justice administrative // Journal Officiel. Na 107 du 7 mai 2000.

[2] *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. М., 2001.

[3] *Соединенные* Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / под ред. О.А. Жидкова. М,, 1993. С. 256.

[4] См.: Административное право зарубежных стран: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В.Я. Кикоть и др.]; под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. М., 2012. С. 47.

тивные суды земель, Высший административный суд земли и Федеральный административный суд ФРГ. Процессуальной формой разрешения споров служит «Положение об административных судах» 1960 г.[1] Как отмечает Ю.Н. Старилов, германская административная юстиция, созданная для обеспечения прав граждан посредством судебной защиты, серьёзно отличается от французской системы, для которой наиболее важным является объективный контроль, осуществляемый судами[2]. Для рассмотрения дела в суде формируется палата для изучения дисциплинарных дел (Kammer fuer Disziplinarsachen), в которую входят трое судей и два представителя ведомства (Beamtenbeisitzer). Кроме того, для возможности подачи апелляций создается сенат по дисциплинарным делам на уровне Высшего административного суда. Форма и сроки подачи апелляций также оговариваются законом[3].

Особенностью судебного контроля за публичной администрацией в зарубежных странах является то, что он не ограничивается проверкой законности административного акта, а в ряде стран связан с *проверкой обоснованности и целесообразности* принятого на основании дискреционного акта решения, при этом проверяется, не были ли превышены установленные законом пределы усмотрения[4]. Ярким примером служат германская доктрина и судебная практика[5].

Оценивая уровень развития дисциплинарного законодательства зарубежных стран континентальной модели государственной службы, наиболее близкой России, следует выявить особенности организационно-правовых и процессуальных аспектов привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих, а также возможности использования зарубежного опыта в России. В каж-

---

[1] *Леманн П.* Общее административное право. Мюнхен Брюль, 2000. С. 219; *Старилов Ю.И.* Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 149.

[2] См.: *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 205.

[3] См.: *Иларионова Т.С.* Государственная служба ФРГ: К курсу «Зарубежный опыт государственной службы». М., 2008. С. 49.

[4] См. § 114 Закона ФРГ «Положения об административных судах»: сб. законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2012. С. 282; *Рихтер И., Шупперт Г.Ф.* Указ. соч. С. 66–88.

[5] См.: *Рихтер И., Шупперт Г.Ф.* Судебная практика по административному праву: учеб. пособие / пер. с нем., М., 2000. С. 44–46.

дой стране концепция института дисциплинарной ответственности, его правовая база, организационно-правовые и процессуальные аспекты привлечения к ней зависят от государственного и общественного строя, установленных правовых систем, уровня развития демократических принципов, правовых традиций и ряда других факторов.

В большинстве зарубежных стран отношения дисциплинарной ответственности государственных служащих детально регламентированы специальными законами, устанавливающими особый правовой статус государственных служащих – чиновников. Основанием привлечения к дисциплинарной ответственности чиновников является нарушение ими служебных обязанностей, а также совершение безнравственных проступков. В большинстве стран отсутствует законодательно регламентированный перечень составов дисциплинарных проступков, за исключением серьезных правонарушений.

Зарубежное законодательство предусматривает широкий перечень дисциплинарных взысканий, позволяющий варьировать наказания. Дисциплинарные взыскания, налагаемые на государственных служащих, преимущественно затрагивают их имущественные и служебные интересы. Самой серьёзной мерой дисциплинарного взыскания является увольнение чиновника, случаи и порядок применения которого отличаются подробной регламентацией.

Оценивая особенности привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих стран континентальной модели государственной службы, наиболее близкой России, можно констатировать, что немецкая и французская доктрины наиболее далеко продвинулись по сравнению с другими европейскими странами в закреплении организационно-правовых и процессуальных аспектов привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих. В связи с этим представляется необходимым обеспечить по опыту большинства западных стран высокую степень формализации процессуального порядка привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, особенностями которого являются: а) возбуждение дисциплинарного производства по инициативе руководителя, имеющего право назначать государственного служащего

на должность или самого служащего; б) детальная регламентация обязательной процедуры проведения административного расследования; в) наложение дисциплинарных взысканий осуществляется руководителем, в большинстве случаев, после консультации со специальными комиссиями; г) детальная регламентация широкого перечня процессуальных прав лиц, привлекаемых к дисциплинарной ответственности; д) законодательная регламентация процессуальных сроков; е) возможность подачи жалобы в дисциплинарный (административный) суд или в высший суд государственной службы преимущественно после административного обжалования.

Представляется, что в современных условиях реформирования законодательства о государственной службе в России необходимо использовать положительный опыт, накопленный в зарубежных странах континентальной системы организации государственной службы, в частности учитывая то, что действующая система дисциплинарных взысканий, применяемых на государственной гражданской службе, является «недостаточно разнообразной и малоэффективной»[1], следует закрепить более широкий перечень санкций, дополнив его взысканиями, имеющими материальный и служебный характер.

Соглашаясь с необходимостью при осуществлении реформирования служебного законодательства в России учитывать национальные традиции, а также влияние разного рода факторов, в том числе экономического, политического, организационного, социального и правового характера[2], вместе с тем полагаем, что России необходимо использовать накопленный опыт зарубежных стран, прежде всего ФРГ, с детально разработанным процессуальным законодательством, регламентирующим порядок привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, что, несомненно, будет способствовать повышению эффективности государственного управления в России.

---

[1] См.: *Сергеев А.В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: дис. … канд. юрид. наук, М., 2005. С. 116.

[2] *Чуев А.В.* Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации по административному праву: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005.

Представляется, что «германский тип» административной юстиции, связанный с выделением в судебной системе самостоятельной ветви административного судопроизводства и функционированием специальных судов по вопросам государственной службы, для России как страны с аналогичной формой государственного устройства и политического режима являлся бы наиболее приемлемым. Но, учитывая политические реалии, в условиях которых в настоящее время речь не идёт о создании специальных административных судов, такие дела должны рассматриваться судьями, специализирующимися на рассмотрении данной категории дел по детально регламентированным в перспективе правилам судопроизводства по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений, как разновидности административного производства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проведённого исследования, необходимо отметить, что дисциплинарная ответственность по частоте применения традиционно доминирует среди других видов юридической ответственности государственных служащих. Вместе с тем крайне низкий эффект от её применения не дает в настоящее время достичь должного уровня исполнительской дисциплины в системе государственного управления. Причина этого видится в том, что существующая модель дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений находится под сильным влиянием трудового права с присущей ему диспозитивностью. Подобный подход противоречит административно-правовой концепции построения служебного законодательства, предполагающей широкое применение метода императивного регулирования государственно-служебных отношений, и обусловливает необходимость изменений концептуальных подходов к правовому регулированию отношений дисциплинарной ответственности на государственной службе.

В идеале с помощью механизма дисциплинарной ответственности государственных служащих должны быть решены как некоторые проблемы обеспечения функционирования эффективной системы государственного управления, создания административно-правовых средств противодействия коррупции на государственной службе, так и обеспечена защита прав и законных интересов государственных служащих.

В настоящем исследовании доктринально обосновывается целостная концептуальная модель публичной дисциплинарной ответственности, реализуемая в системе государственно-служебных правоотношений, как теоретически, так и с позиции практического применения. Проведённое исследование позволило сделать выводы и сформулировать предложения, которые показывают актуальность подготовленной работы, степень реализации поставленных целей и решенных задач, теоретическую и практическую значимость результатов исследования, их вклад в развитие науки административного права и процесса.

Содержание концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности включает в себя следующие блоки норм: нормы о принципах дисциплинарной ответственности государственных служащих; нормы, регулирующие материальные аспекты дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений; нормы, регулирующие внесудебное дисциплинарное производство на государственной службе.

В результате исследования принципов дисциплинарной ответственности обосновано, что для формирования модели публичной дисциплинарной ответственности необходимо привести служебное законодательство в соответствие с общетеоретическими принципами юридической ответственности, нормативно закрепив, наряду с другими общетеоретическими принципами, принцип неотвратимости дисциплинарной ответственности и принцип виновности, не получившие в должной мере регламентации в служебном законодательстве. Кроме того, выявлены специальные принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих, перечень которых предложено дополнить принципом комплексности ответственности государственных служащих в рамках государственно-служебных правоотношений, который заключается в том, что в случае совершения государственным служащим дисциплинарного проступка, связанного с причинением ущерба имуществу публичного образования-нанимателя, он наряду с дисциплинарной ответственностью должен привлекаться к материальной ответственности.

Исследование правового регулирования материальных аспектов дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений потребовало изучения видов оснований дисциплинарной ответственности. Анализ научных взглядов и позиции законодателя свидетельствует о различных подходах к пониманию фактического основания дисциплинарной ответственности государственных служащих. Обосновано, что поступки, порочащие честь и достоинство государственного служащего, коррупционные правонарушения, ответственность за которые реализуется в рамках государственно-служебных правоотношений, охватываются понятием дисциплинарного проступка и не могут выступать самостоятельным основанием дисциплинарной ответственности государственных служа-

щих. Что касается административных правонарушений, дисциплинарная ответственность за совершение которых наступает в соответствии с ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, они также не являются самостоятельным фактическим основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих.

В целях формирования модели публичной дисциплинарной ответственности предложено унифицировать понятие дисциплинарного проступка как единственного фактического основания дисциплинарной ответственности, который должен быть определён как виновное, противоправное деяние государственного служащего, которое заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении им служебных обязанностей, за совершение которого к государственному служащему может быть применено дисциплинарное взыскание.

Разработка концепции публичной дисциплинарной ответственности потребовала решения проблемы систематизации дисциплинарных проступков с установлением связи между отнесением дисциплинарных проступков к той или иной категории и налагаемыми за их совершение дисциплинарными взысканиями, а также порядком их наложения. Как представляется, наиболее приемлемой с практической точки зрения является законодательная классификация дисциплинарных проступков по степени тяжести на: грубые (формализованные составы); значительные и незначительные. При этом за основу оценки степени их тяжести должна быть взята совокупность предложенных диссертантом критериев. В зависимости от частоты совершения дисциплинарные проступки должны классифицироваться на: единичные; повторные и систематические. Диссертантом разработан единый применительно ко всем видам государственной службы механизм наложения дисциплинарных взысканий, учитывающий предложенную классификацию дисциплинарных проступков с дифференциацией перечня дисциплинарных взысканий, налагаемых за совершение значительных дисциплинарных проступков в отдельных государственных органах, относящихся к федеральной государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью.

В целях повышения эффективности деятельности государственных органов, уменьшения дискреционных полномочий представителя нанимателя в рамках мо-

дели публичной дисциплинарной ответственности предложено расширить перечень субъектов дисциплинарной юрисдикции, в связи с чем обоснована необходимость создания системы ведомственных и межведомственных дисциплинарных комиссий, с наделением их законодательно установленными полномочиями.

Обосновывается внедрение инновационного метода оценки уровня соблюдения служебной дисциплины государственными служащими, при котором в качестве обязательного показателя оценки их деятельности должны стать наличие (отсутствие) дисциплинарных проступков и непогашенных (неснятых) дисциплинарных взысканий за их совершение, фиксируемое в дисциплинарном формуляре, что будет обеспечиваться присвоением оценочных показателей отдельным нарушениям служебной дисциплины.

Важным шагом в формировании модели публичной дисциплинарной ответственности является совершенствование действующего перечня дисциплинарных взысканий, что подтверждает теоретический анализ их сущностных признаков и практики административно-правового регулирования. Поскольку большинство из нормативно установленных общих для всех видов государственной службы дисциплинарных взысканий носит моральный характер и их применение не всегда позволяет добиться цели дисциплинарной ответственности, существует объективная необходимость в расширении их перечня за счёт установления мер, связанных с временным ограничением или полным лишением преимуществ (привилегий), приобретенных гражданами в связи с нахождением на государственной службе. При этом обоснована необходимость детальной регламентации условий и механизма наложения дисциплинарного взыскания в виде сокращения (либо полного лишения) ежемесячного денежного поощрения, с установлением дифференциации пределов ее применения в зависимости от категории дисциплинарного проступка.

Учитывая однотипность дисциплинарных взысканий, применяемых к служащим федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, предложена их унификация с установлением специфических видов дисциплинарных взысканий, обусловленных особенностями осуществления

профессиональной деятельности служащими отдельных государственных органов. Предложено законодательно закрепить деление дисциплинарных взысканий, совершаемых в системе государственной службы, на основные и дополнительные. При этом в законодательстве о государственной службе должно быть установлено общее правило, согласно которому на виновного служащего за один дисциплинарный проступок может быть наложено одно основное либо одно основное и одно дополнительное взыскание. В законодательстве, регулирующем виды федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, по сути, эти положения реализуются, что и обусловливает необходимость их систематизации. При этом диссертантом обосновывается необходимость законодательной регламентации правовых последствий дисциплинарной наказанности.

В результате анализа структурных элементов теоретической модели правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе: объекта (предмета), субъектного состава и содержательной характеристики – выявлено их несоответствие структурным элементам теоретической модели правоотношений публичной дисциплинарной ответственности, при этом показано значение данной модели как ориентира для построения системы служебного законодательства, регулирующего исследуемый правовой институт.

Анализ процессуальных аспектов дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений позволил констатировать, что, по сравнению с другими видами юридической ответственности, дисциплинарная ответственность на государственной службе характеризуется наименьшей степенью процессуально-правовой регламентации, что обусловливает высокую степень административного усмотрения руководителя. Обосновано, что при формировании модели публичной дисциплинарной ответственности недопустимыми являются: установленный законодательством диспозитивный подход субъекта дисциплинарной юрисдикции к решению вопроса о возбуждении дисциплинарного производства при наличии для этого повода и фактического основания; проведение служебной проверки в большинстве случаев по усмотрению субъекта дисципли-

нарной юрисдикции; широта дискреционных полномочий представителя нанимателя, связанных с наложением дисциплинарных взысканий. Диссертантом сформулированы предложения, направленные на детальное законодательное оформление отдельных стадий внесудебного дисциплинарного производства на государственной службе. Сделан вывод о необходимости унификации норм, регулирующих материальные и процессуальные аспекты привлечения государственных служащих к обычной дисциплинарной ответственности и ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков, как важного направления систематизации законодательства в данной сфере.

В отличие от традиционного подхода, в соответствии с которым дисциплинарное производство на государственной службе рассматривается только как внесудебное дисциплинарное производство, предложено включать в него и судопроизводство по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе, – специальное административное производство в судах общей юрисдикции. Диссертантом обоснована необходимость законодательной регламентации в виде отдельной главы Кодекса административного судопроизводства РФ процессуальной формы рассмотрения служебных споров, связанных с проверкой законности и обоснованности наложенных на государственных служащих дисциплинарных взысканий при привлечении их к дисциплинарной ответственности.

Направленность модели публичной дисциплинарной ответственности на обеспечение защиты прав и законных интересов государственных служащих, привлекаемых к дисциплинарной ответственности, требует законодательного установления дополнительных гарантий лицам, ранее реализовавшим право на обжалование наложенных на них дисциплинарных взысканий в суд, в связи с чем предложен особый механизм применения к таким государственным служащим дисциплинарных взысканий. Кроме того, выявлена необходимость обеспечить рассмотрение дел, возникающих из дисциплинарных правоотношений на государственной службе, судьями, специализирующимися на рассмотрении данной категории дел.

При формировании концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности должны учитываться достижения зарубежных государств. Исследование особенностей административно-правового регулирования привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих стран континентальной модели государственной службы, наиболее близкой России, позволило установить, что немецкая доктрина наиболее далеко продвинулась по сравнению с другими европейскими странами в закреплении организационно-правовых и процессуальных аспектов привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих. Сделан вывод о необходимости обеспечения по опыту большинства западных стран высокой степени формализации процессуального порядка привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности.

В результате проведённого исследования обоснована необходимость систематизации служебного законодательства, разработки и принятия единого комплексного нормативного акта, направленного на регулирование государственной службы Российской Федерации, одним из разделов которого станет, при сохранении единства материальных и процессуальных норм, раздел, регулирующий дисциплинарную ответственность в системе государственно-служебных отношений. Представляется, что авторский проект раздела, содержащийся в приложении к диссертационному исследованию, позволит направить усилия законодателей на дальнейшее совершенствование института публичной дисциплинарной ответственности, а также будет способствовать переходу к административно-правовой модели построения служебного законодательства о государственной службе.

В доктринальном плане диссертант убежден, что обозначенные в настоящем исследовании проблемы послужат основой для дальнейшего теоретического исследования административно-правового регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации, а сформулированные предложения будут учтены в правоприменительной практике, в том числе и при совершенствовании законодательства, регулирующего дисциплинарную ответственность государственных служащих.

Библиографический список использованных источников

Международные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека: принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1998. 10 дек.

2. Конвенция «О защите прав человека и основных свобод» (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

Нормативные акты Российской Федерации

3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

4. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

5. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 549.

6. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О военных судах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4154.

7. Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 15.02.2016) «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550; 2016. № 7. Ст. 896.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; 2017. № 14. Ст. 1998.

9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4799.

10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4800.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2017. № 45. Ст. 6575, 6583–6584.

12. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4805.

13. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. 29.07.2017) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4772.

14. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2017. № 45. Ст. 6576.

15. Кодекс административного судопроизводства от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4772, 4823.

16. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4787.

17. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349; 2016. № 28. Ст. 4558.

18. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О судебных приставах» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4160.

19. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 46.

20. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4741.

21. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2017. № 27. Ст. 3945.

22. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270; 2016. № 15. Ст. 2065.

23. Федеральный закон от 12 июля 1999 года № 161-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «О материальной ответственности военнослужащих» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3682; 2017. № 30. Ст. 4450.

24. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2016. № 22. Ст. 3091.

25. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4824.

26. Федеральный закон от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» // СЗ РФ. 2006. № 49 (ч. 1). Ст. 5089; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4192.

27. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4741.

28. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2139.

29. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 45.

30. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4821.

31. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4294.

32. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2139.

33. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6953; 2015. № 45. Ст. 6204.

34. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О запрете отдельным категориям лиц 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» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 46.

35. Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // Российская газета. 2014. 24 дек.

36. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323

Федерального закона “О таможенном регулировании в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4388.

37. Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3089.

38. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4159.

39. Федеральный закон от 1 июля 2017 года № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия» // Российская газета. 2017. 4 июля.

40. Указ Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 (ред. от 30.09.2012) «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 47. Ст. 5742.

41. Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об общих принципах служебного поведения государственных служащих» // СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196; 2009. № 29. Ст. 3658.

42. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 (ред. от 30.09.2013) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 440; 2013. № 40 (ч. 3). Ст. 5045.

43. Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 (ред. от 16.05.2017) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») // СЗ РФ. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749; 2017. № 21. Ст. 2988.

44. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 (ред. от 28.09.2017) «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542; 2017. № 40. Ст. 5820.

45. Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 (ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446; 2017. № 39. Ст. 5682.

46. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

47. Указ Президента РФ от 13 декабря 2012 г. № 1653 (ред. от 01.07.2014) «О федеральных кадровых резервах федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации» (вместе с «Положением о формировании федеральных кадровых резервов федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации») // СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7170; 2014. № 27. Ст. 3754.

48. Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // СЗ РФ. 2016. № 33. Ст. 5165.

49. Постановление Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 879 «Об утверждении Дисциплинарного устава военизированных горноспасательных подразделений в транспортном строительстве» // СЗ РФ. 1994. № 17. Ст. 1979.

50. Постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 395 «Об утверждении устава о дисциплине работников морского транспорта» // СЗ РФ. 2000. № 22. Ст. 2311.

51. Приказ Генпрокуратуры РФ от 10 декабря 2007 г. № 198 (ред. от 31.05.2017) «О классных чинах и форменном обмундировании прокурорских работников» // Законность. 2008. № 3.

52. Приказ Генпрокуратуры России от 11 июля 2013 г. № 286 «Об утверждении Положения о кадровом резерве для выдвижения на руководящие должности в органах прокуратуры Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

53. Приказ Минюста России от 6 июня 2005 г. № 76 (ред. от 12.12.2013) «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» // Российская газета. 2005. 6 июля; 2013. 19 дек.

54. Приказ МЧС России от 26 октября 2006 г. № 616 (ред. от 06.04.2012) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих МЧС России» (вместе с «Порядком выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы федеральным государственным гражданским служащим МЧС России, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы», «Порядком выплаты премии за выполнение особо важных и сложных заданий федеральным государственным гражданским служащим МЧС России, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы», «Положением об оказании материальной помощи федеральным государственным гражданским служащим МЧС России, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы») // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 51. 18 дек.; Российская газета. 2012. 1 июня.

55. Приказ Минфина России от 9 июля 2007 г. № 61н (ред. от 19.02.2017) «Об утверждении Положений о порядке выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы госу-

дарственным гражданским служащим, о порядке премирования, о порядке выплаты материальной помощи и единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска государственным гражданским служащим и работникам, замещающим должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, Министерства финансов Российской Федерации» // Российская газета. 2007. 15 авг.

56. Приказ Минэнерго РФ от 2 октября 2008 г. №102 (ред. от 18.04.2011) «Об утверждении Положения о порядке выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы, премирования, выплаты единовременного поощрения за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу, единовременной выплаты к ежегодному оплачиваемому отпуску, выплаты материальной помощи федеральным государственным гражданским служащим Министерства энергетики Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 24 окт.; 2011. 18 мая.

57. Приказ Росводресурсов от 15 июля 2009 г. № 144 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебной проверки и применения дисциплинарных взысканий в Федеральном агентстве водных ресурсов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 35.

58. Приказ МЧС РФ от 3 ноября 2011 г. № 668 (ред. от 06.10.2017) «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 7, 9.

59. Приказ МЧС РФ от 24 февраля 2012 г. № 85 «Об утверждении Порядка организации и проведения служебных проверок в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

60. Приказ Росрыболовства от 27 марта 2012 г. № 258 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебных проверок в Федеральном агентстве по рыболовству» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 25. 18 июня.

61. Приказ Роскосмоса от 11 апреля 2012 г. № 78 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебных проверок в федеральном космическом агентстве». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

62. Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 (ред. от 19.06.2017) «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 14 июня.

63. Приказ Росалкогольрегулирования от 2 июня 2014 г. № 163 (ред. от 26.02.2015) «Об утверждении положения о порядке оплаты труда и материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка» // Российская газета. 2014. 22 окт.

64. Приказ министра обороны РФ от 18 августа 2014 г. № 555 «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”» (вместе с «Инструкцией по работе с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации») // Российская газета. 2014. 17 окт.

65. Приказ ФАДН России от 26 сентября 2016 г. № 150 «Об организации работы по формированию кадрового резерва федеральных государственных гражданских служащих Федерального агентства по делам национальностей». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

66. Методические рекомендации по повышению эффективности проведения служебных проверок в территориальных органах ФССП России, утв. ФССП России 24 ноября 2011 г. № 12/12-28810 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2012. № 1.

67. Методические рекомендации по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) в федеральных государственных органах (одобрены президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

68. Письмо Минтруда России от 13 ноября 2015 г. № 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Методическими рекомендациями по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

69. Письмо Минтруда России от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Нормативные акты субъектов Российской Федерации

70. Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ (ред. от 07.11.2017) «Об административных правонарушениях» // Кубанские новости. 2003. 29 июля.

71. Закон Саратовской области от 2 февраля 2005 г. № 15-ЗСО (ред. от 26.10.2017) «О государственной гражданской службе Саратовской области» // Неделя области. 2005. 9 февр.; Собрание законодательства Саратовской области. 2017. 30 июня, 26 окт.

72. Закон Краснодарского края от 5 апреля 2010 г. № 1946-КЗ (ред. от 19.12.2016) «О государственной поддержке инновационной деятельности в Краснодарском крае» // Кубанские новости. 2010. 8 апр.

73. Закон Краснодарского края от 16 июля 2010 г. № 2001-КЗ (ред. от 10.04.2017) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Краснодарского края государственным гражданским служащим Краснодарского края» // Кубанские новости. 2010. 26 июля.

74. Закон Саратовской области от 31 мая 2011 г. № 55-ЗСО (ред. от 27.12.2013) «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2011. № 15; 2013. № 54.

75. Постановление ЗС Краснодарского края от 22 апреля 2015 г. № 1633-П «Об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы Краснодарского края, предусмотренных подпунктом “и” пункта 1 части 1 статьи 2 Федерального закона “О запрете отдельным категориям лиц 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”» // Официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края [Электронный ресурс]. URL: http://www.kubzsk.ru (дата обращения: 06.05.2015).

76. Постановление Правительства Ростовской области от 1 октября 2014 г. № 667 (в ред. от 02.10.2017) «Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной службе Ростовской области» // Собрание правовых актов Ростовской области. 2014. № 10.

77. Приказ Министерства труда и социального развития Краснодарского края от 8 февраля 2016 г. № 115 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих министерства труда и социального развития Краснодарского края» [Электронный ресурс]. URL: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 20.08.2016).

Утратившие силу нормативные акты

78. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 2003. № 22. Ст. 2063.

79. Постановление Правительства РФ от 9 сентября 2002 г. № 666 (ред. от 02.03.2005, с изм. от 14.07.2005) «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» // СЗ РФ. 2002. № 37. Ст. 3529.

80. Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая Первого составленный. Книга первая, т. 3: Уставы о службе гражданской. СПб.: Типография 2-го отделения собственного Его Императорского Величества Канцелярии, 1876.

Законопроекты и проекты иных нормативных актов

81. Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.rg.ru/pril/article/78/40/32/proekt-pervoe_chtenie.pdf. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

82. Проект Федерального закона № 218532-6 «О дисквалификации в сфере государственной и муниципальной гражданской службы за нарушение служебной (трудовой) дисциплины». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Акты судебных органов

83. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статей 220.1 и 220.2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна» // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1764.

84. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 1999 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Феде-

рального закона “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани» // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 354.

85. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова» // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 700.

86. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2001 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 ст. 8 Федерального закона “О материальной ответственности военнослужащих” в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда» // СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1768.

87. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ “АвтоВАЗ” и Комбинат “Североникель”, обществ с ограниченной ответственностью “Верность”, “Вита-Плюс” и “Невско-Балтийская транспортная компания”, товарищества с ограниченной ответственностью “Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт»” и гражданина А.Д. Чулкова» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2409.

88. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области “О муниципальной службе Ивановской области” в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. 2). Ст. 5101.

89. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 (ред. от 24.11.2015) «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 6; 2016. № 2.

90. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 24.03.2016) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2014. № 2.

91. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8 (ред. от 28.06.2016) «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе. военнослужащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 7.

92. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 августа 2014 г. № 5 (ред. от 24.03.2016) «Об утверждении Положения о Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 10; 2016. № 5.

93. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. 2016. 3 окт.

94. Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г. // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9.

95. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22 июня 2016 г. // Солидарность. № 25–26.

96. Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 ноября 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

97. Определение Верховного Суда РФ от 16 сентября 1994 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1995. № 4.

98. Определение Верховного Суда РФ от 14 сентября 2010 г. № 212-В10-4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

99. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15 августа 1997 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 3.

100. Определение Верховного Суда РФ от 19 января 2010 г. № КАС09-650 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 30 октября 2009 г. № ГКПИ09-1324, которым оставлено без удовлетворения заявление о признании частично недействующим пункта 3 Перечня изменений и дополнений, вносимых в Инструкцию о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденную приказом МВД России от 14 декабря 1999 г. № 1038», утв. приказом МВД РФ от 16 ноября 2001 г. № 1010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

101. Постановление президиума Липецкого областного суда от 28 декабря 2004 г. по делу № 44-г-156/04. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

102. Апелляционное определение Московского городского суда от 16 августа 2012 г. по делу № 11-17801/12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

103. Апелляционное определение Верховного суда Республики Тыва от 24 октября 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

104. Апелляционное определение Краснодарского краевого суда № 33-24740/2015 от 20 октября 2015 г. по делу № 33-24740/2015 [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/ (дата обращения: 15.08. 2016).

105. Апелляционное определение Краснодарского краевого суда № 33-23368/2015 от 27 октября 2015 г. по делу № 33-23368/2015 [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/ (дата обращения: 15.08.2016).

106. Определение Санкт-Петербургского городского суда от 29 ноября 2011 г. № 33-17238. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

107. Определение Нижегородского областного суда от 27 марта 2012 г. по делу № 33-1933. Иск о признании незаконными и отмене приказов об объявлении замечаний, взыскании премии, компенсации морального вреда правомерно удовлетворен частично, поскольку наложение дисциплинарного взыскания на истицу ответчиком произведено с нарушением установленного порядка. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

108. Определение Нижегородского областного суда от 14 декабря 2012 г. по делу № 33-1314/2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

109. Постановления Улан-Удэнского гарнизонного военного суда от 8 февраля 2010 г. по делу об административном правонарушении № 5-10/2010 и от 27 декабря 2011 г. по делу об административном правонарушении № 5-55/2011 [Электронный ресурс]. URL: http://ulanudegvs.bur.sudrf.ru (дата обращения: 29.11.2013).

110. Решение Ленинского районного суда г. Нижнего Тагила (Свердловская область) 2-2698/2015 2-2698/2015~М-2707/2015 М-2707/2015 от 12 ноября 2015 г. по делу № 2-2698/20152015 [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/ (дата обращения: 15.08. 2016).

111. Решение Ленинского городского суда г. Иваново (Ивановская область) 2-263/2017 2-263/2017(2-4945/2016;)~М-4947/2016 2-4945/2016 М-4947/2016 от 12 января 2017 г. по делу № 2-263/2017 [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/vJDWDupp59lw/ (дата обращения: 15.05.2017)

Утратившие силу акты судебных органов

112. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4 (утратило силу).

Нормативные акты зарубежных государств

113. Конституция Датского королевства: принята 5 июня 1953 г. [Электронный ресурс]. URL: http://constitutions.ru/archives/251 (дата обращения: 07.08.2013).

114. Конституция Греческой Республики от 11 июня 1975 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.r-komitet.ru/law /faith/foreighn/razdel/greek (дата обращения: 07.08.2013).

115. Конституция Испании: принята 27 декабря 1978 г. [Электронный ресурс]. URL: http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM (дата обращения: 07.08.2013).

116. Конституция Турецкой Республики от 7 ноября 1982 г. [Электронный ресурс]. URL: http://constitutions.ru /archives/163 (дата обращения: 07.08.2013).

117. Конституция Республики Болгарии: принята Великим Народным Собранием 12 июля 1991 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.bulgarianhouse.ru/sites/default/files/bg_constitution.doc (дата обращения: 07.08.2013).

118. Конституция Эстонской Республики: принята 28 июня 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html (дата обращения: 07.08.2013).

119. Конституция Республики Грузия от 24 августа 1995 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.vescc.az/constitution/georgian-constitution-rus.html (дата обращения: 07.08.2013).

120. Конституция Республики Албания: принята 21 октября 1998 г. [Электронный ресурс]. URL: http://constitutions.ru/archives/165 (дата обращения: 07.08.2013).

121. Конституция Финляндии: принята 11 июня 1999 года (1999/731). [Электронный ресурс]. URL: http://constitutions.ru/archives/283 (дата обращения: 07.08.2013).

122. Конституции государств Европейского союза: сборник / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: ИНФРА-М – НОРМА, 1997.

123. Государственная служба в зарубежных странах: сб. обзоров законодательства / Н.М. Касаткина, В.И. Лафитский, А.Ф. Ноздрачев, А.Н. Пилипенко и др.; отв. за вып. В.Ф, Ломакина. М., 1996. 166 с.

124. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / пер. Д.И. Васильев; под ред. А.А. Дёмина. М.: Готика, 2001. 560 с.

125. Зарубежные страны: Конституции и законодательные акты: сб. документов / сост. В.А. Мальцев. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2000. 640 с.

126. Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2012. 768 с.

127. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / под ред. О.А. Жидкова. М., 1993. 766 с.

128. Сёponno (Малый сборник законов). Токио: Юхикаку, 1995.

Комментарии законодательства

129. Комментарий законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих. Сер.: Право в Вооруженных Силах – консультант. Вып. 76 / В.М. Корякин, А.В. Кудашкин, К.В. Фатеев. М.: За права военнослужащих, 2007. 304 с.

130. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / авт. кол.: А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, И.Г. Арсенов и др.; под ред. В.В. Яркова. М.: БЕК, 2003. 1152 с.

131. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачёв, А.Ф. Нуртдинова, Л.А. Чиканова и др. М.: МЦФЭР, 2005. 304 с.

132. Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» / под ред. В.А. Козбаненко; председатель ред. совета Д.А. Медведев. СПб.: Питер, 2008. 576 с.

Монографическая и учебная литература, словари, справочная литература

133. Административное право зарубежных стран: учебник / И.Ю. Богдановская, С.Ю. Данилов, А.Б. Зеленцов, А.Н. Козырин и др., под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штаниной. М., 2003. 464 с.

134. Административное право зарубежных стран: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В.Я. Кикоть и др.]; под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. М., 2012. 431 с.

135. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов / Ю.И. Мигачёв, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров / под ред. Л.Л. Попова. 4-е изд. перераб. и доп. М. Юрайт, 2014. 519 с.

136. Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский [и др.]; под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: Проспект, 2007. 704 с.

137. Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма: Инфра-М, 2016. 352 с.

138. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. 703 с.

139. Административный процесс: учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Штатиной. М.: Юрайт, 2015. 364 с.

140. *Адушкин, Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР: монография / под ред. В.М. Манохина. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1986. 128 с.

141. *Аксененок Г.А.* Земельные правоотношения в СССР. М.: Госюриздат, 1958. 424 с.

142. *Александров Н.Г.* Юридическая норма и правоотношение. М.: Московский юрид. ин-т. 1947. 27 с.

143. *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права. Курс лекций: учеб. пособие. Вып. 2 / С.С. Алексеев, ред. Г.И. Петрищева. Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1964. 226 с.

144. *Алексеев С.С.* Проблемы теории государства и права: учебник / С.С. Алексеев, И.Я. Дюрягин, В.Б. Исаков, В.М. Корельский, и др.; под ред. С.С. Алексеев. М.: Юрид. лит., 1987. 448 с.

145. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах. Т. 1. Свердловск, 1972. 396 с.

146. *Алексеев С.С.* Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК «Велби»; Проспект, 2008. 565 с.

147. *Алёхин А.П.* Административная ответственность за правонарушения на транспорте. М.: Юрид. лит., 1967. 112 с.

148. *Алёхин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России: учебник. М.: Зерцало, 2007. 712 с.

149. *Атаманчук Г.В.* Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М.: Слав. диалог, 1996. 223 с.

150. *Базылев Б.Т.* Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1985. 120 с.

151. *Бандурка А.М., Тищенко Н.М.* Административный процесс: учебник. Харьков: Изд-во НУВД, 2001. 353 с.

152. *Басу Дурга Дас.* Основы конституционного права Индии / пер. с англ.; под общ. ред. М.М. Сайфулина. М., 1986. 664 с.

153. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность: учеб. пособие. М.: Юриспруденция, 1999. 284 с.

154. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособие. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. 204 с.

155. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учеб. для вузов. М.: НОРМА, 2002. 640 с.

156. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учеб. для вузов. М.: Норма, 2007. 816 с.

157. *Бельский К.С.* Персональная ответственность в советском государственном управлении (Понятие, формы, факторы укрепления): учеб. пособие / отв. ред. Е.С. Фролов. М.: РИО ВЮЗИ, 1988. 99 с.

158. *Бельский К.С.* Финансовое право: наука, история, библиография. М.: Юрист, 1995. 208 с.

159. *Беляев В.Г.* Применение уголовного закона: учеб. пособие / Волгогр. юрид. ин-т. Волгоград, 1998. 120 с.

160. *Божьев В.П.* Уголовно-процессуальные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1975. 176 с.

161. *Брайнин Я.М.* Уголовный закон и его применение. М.: Юрид. лит., 1967. 240 с.

162. *Брэбан Г.* Французское административное право / пер. с франц. Д.И. Васильева и В.Д. Карповича; под ред. С.В. Боботова. М.: Прогресс, 1988. 448 с.

163. *Буравлев Ю.М.* Виды юридической ответственности в системе государственной службы: монография. М.: Юрист, 2008. 154 с.

164. *Вильнянский,С.И.* Лекции по советскому гражданскому праву / отв. ред. А.И. Рогожин. Харьков: Изд-во Харьк. ун-та, 1958. 339 с.

165. *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. 448 с.

166. *Волженкин Б.В.* Коррупция. С.Пб.: Изд-во СПб. юрид. ин-та Академии Генеральной прокуратуры РФ, 1998. 44 с.

167. *Вопленко Н.Н.* Правовые отношения: учеб. пособие. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004. 102 с.

168. *Ворожейкин Е.М.* Семейные правоотношения в СССР. М.: Юрид. лит., 1972. 336 с.

169. *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материальное исследование) / науч. ред. В.С. Основин. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. 252 с.

170. *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. 198 с.

171. *Герцензон А.А.* Понятие преступления в советском уголовном праве. М.: Госюриздат, 1955. 55 с.

172. *Гогин А.А.* Теоретико-правовые вопросы налоговой ответственности: монография / общ. ред. Р.Л. Хачатуров. Тольятти: ВУиТ, 2003. 167 с.

173. *Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А.* Теория государства и права: учебник. М.: Эксмо, 2005. 592 с.

174. Государственная служба: комплексный подход: учебник / отв. ред. А.В. Оболонский. М.: Дело АНХ, 2009. 519 с.

175. *Гречкина О.В.* Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: монография. М.: Юрлитинформ, 2010. 296 с.

176. *Гришковец А.А.* Государственная гражданская служба: учеб. курс / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Дело и Сервис, 2014. 624 с.

177. *Гришковец А.А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации: учеб. курс. М.: Дело и Сервис, 2003. 464 с.

178. *Гусев А.В.* Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2005. 276 с.

179. *Гусов К.Н., Полетаев Ю.Н.* Ответственность по российскому трудовому праву: научно-практ. пособие. М.: ТК «Велби»; Проспект, 2008. 272 с.

180. *Дёмин А.А.* Государственная служба: учеб. пособие. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. 128 с.

181. *Дёмин А.А*. Субъекты административного права Российской Федерации: учеб. пособие. М.: Книгодел, 2010. 270 с.

182. *Денисенко В.В.* Системный анализ административно-деликтных отношений: монография / под. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД РФ, 2001. 314 с.

183. *Денисенко В.В.* Субъектный состав административно-деликтных отношений: проблемные вопросы теории: монография. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2001. 132 с.

184. *Дугенец А.С.* Административно-юрисдикционный процесс: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2003. 274 с.

185. *Дудин А.П.* Объект правоотношения (вопросы теории). Саратов: Изд-во Сарат. юрид. ин-та, 1980. 81 с.

186. *Елисейкин П.Ф.* Гражданские процессуальные правоотношения: учебник. Ярославль: Изд-во Ярославского гос. ун-та, 1975. 95 с.

187. *Елистратов А.И.* Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М.: Г.А. Леман и С.И. Сахаров, 1917. 305 с.

188. *Ершова Е.А.* Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России: монография. М.: Статут, 2008. 668 с.

189. *Жигарев В.С.* Административная деликтность несовершеннолетних: понятие, виды и ее профилактика: монография. М.: Изд-во ВШ МВД РФ, 1992. 137 с.

190. *Здравомыслов В.Г.* Проблема интереса в социологической концепции. Л.: Издательство ЛГУ, 1964. 74 с.

191. *Зеленцов А.Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: учеб. пособие. М.: Изд-во РУДН, 2002. 190 с.

192. *Зенков М.Ю.* Зарубежный опыт управления: Государственная служба: учеб. пособие. Новосибирск: НГАУ, 2004. 130 с.

193. *Зеркин Д.П.* Основы конфликтологии: курс лекций. Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. 480 с.

194. *Зубарев С.М.* Обеспечение законности в деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации: учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во ГУУ, 2012. 170 с.

195. *Зуммер Р., Пюлер К.-П.* Правовые основы государственной службы в ФРГ. Мюнхен: Брюль, 2001. 396 с.

196. *Зусь Л.Б.* Механизм уголовно-процессуального регулирования: учеб. пособие. Владивосток: Дальневосточный гос. ун-т, 1976. 107 с.

197. Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2010. 544 с.

198. *Иванов А.А.* Правонарушение и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика: учеб. пособие / А.А. Иванов, В.П. Иванов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. 160 с.

199. Избранные конституции зарубежных стран: учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Юрайт, 2012. 795 с.

200. Инновационная подготовка кадров государственной службы / Л.А. Василенко [и др.]; под общ. ред. В.Л. Романова, Л.А. Василенко. М.: Издво РАГС, 2006. 138 с.

201. *Иоффе О.С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л.: Изд-во ЛГУ, 1949. 144 с.

202. *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. 381 с.

203. *Карасёва М.В.* Конституционное право граждан СССР на обжалование / науч. ред. В.С. Основин. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1989. 150 с.

204. *Карасёва М.В.* Финансовое правоотношение. М.: Норма, 2001. 288 с.

205. *Карева М.П., Айзенберг А.М.* Правовые нормы и правоотношения: учеб. пособие / под ред. К.А. Мокичева. М., 1949. 58 с.

206. *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе / отв. ред. М.С. Строгович. М.: Изд-во АН СССР, 1958. 187 с.

207. *Кизилов В.В.* Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2012. 412 с.

208. *Кирин А.В.* Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 464 с.

209. *Кирсанова А.В.* Правоотношения юридической ответственности: монография / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. Самара: Изд-во СаГА, 2009. 175 с.

210. *Климкина Е.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего: монография. М.: Московский ун-т МВД России, 2007. 140 с.

211. *Коврига З.Ф.* Уголовно-процессуальное принуждение. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1975. 172 с.

212. *Кожохин Б.И., Антонова Л.И.* Государственная дисциплина и ответственность / Л.И. Антонова, А.А. Белкин, Н.А. Беляев, Б.В. Дрейшев и др.; ред. Л.И. Антонова, Б.И. Кожохин. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. 152 с.

213. *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1976. 184 с.

214. *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. М.: Изд-во Моск. ун-та,1967. 160 с.

215. *Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Афанасьева О.В.* Конституционное право зарубежных стран: учеб. для бакалавров. 3-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2011. 409 с.

216. *Кондратьев С.М.* Юридическая ответственность военнослужащих по административному праву: вопросы теории и правового регулирования: монография. М.: Юрлитинформ, 2016. 376 с.

217. *Конин Н.М.* Административное право России: учеб. для бакалавров. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2014. 448 с.

218. *Конин Н.М.* Российское административное право (Общая часть). Курс лекций. Краснодар, 2001. 340 с.

219. *Кононов П.И.* Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001. 280 с.

220. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003. 624 с.

221. Конфликтология / под ред. А.С. Кармина. СПб.: Лань, 1999. 448 с.

222. *Коренев А.П.* Административное право России / Моск. акад. МВД России. 4-е изд., с изм. и доп. М.: Щит, 2001. 308 с.

223. *Костенников М.В., Куракин А.В.* Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы: учеб. пособие. М.: Щит-М, 2004. 214 с.

224. *Кузьмин-Караваев В.Д.* Военно-уголовное право. Часть Общая / В.Д. Кузьмин-Караваев. СПб.: Тип. С.-Петерб. тюрьмы, 1895. 316 с.

225. *Лазарев Б.М.* Государственная служба. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1993. 16 с.

226. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.

227. *Лазарев В.В.* Теория права и государства: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Право и закон, 1996. 472 с.

228. *Лапина М.А.* Административная юрисдикция в системе административного процесса: монография. М.: Изд-во Финансового ун-та, 2013. 140 с.

229. *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981. 240 с.

230. *Леманн П.* Общее административное право. Мюнхен: Брюль, 2000. 305 с.

231. *Липинский Д.А.* Формы реализации юридической ответственности / Волж. ун-т им. В.Н. Татищева. Тольятти: Изд-во ВУиТ, 1999. 142 с.

232. *Ломакин Д.В.* Акционерное правоотношение. М.: Спарк, 1997. 156 с.

233. *Лопатин В.В., Лопатина Л.Е.* Толковый словарь современного русского языка. М.: Эксмо, 2009. 928 с.

234. *Лукьянова Е.Г.* Теория процессуального права. М.: НОРМА, 2003. 240 с.

235. *Лунев А.Е., Студеникин С.С., Ямпольская Ц.А.* Социалистическая законность в советском государственном управлении / общ. ред. С.С. Студеникин. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. 136 с.

236. *Лунц Л.А., Новицкий И.Б.* Общее учение об обязательстве. М.: Госюриздат, 1950. 412 с.

237. *Лупарев Е.Б.* Комплексные административные правоотношения в системе публичных правоотношений (вопросы общей и отраслевой теории): монография. Краснодар: Изд-во Кубан. гос. ун-та, 2009. 109 с.

238. *Лупарев Е.Б.* Общая теория административно-правового спора: монография / Кубан. гос. аграр. ун-т. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. 248 с.

239. *Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В.* Общая теория публичных правоотношений. М.: Юрлитинформ, 2011. 280 с.

240. *Лучин В.О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. М.: Юрид. лит., 1976. 168 с.

241. *Лушников А.М., Лушникова М.В*. Курс трудового права: учебник: в 2 т. Т. 2: Коллективное трудовое право. Индивидуальное трудовое право. Процессуальное трудовое право. М.: Статут, 2009. 1151 с.

242. *Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В., Шапсугов Д.Ю.* Теория государства и права: учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-на-Дону: Издательский центр «МарТ», 2003. 388 с.

243. *Мажитова Р.Ф.* Правовые отношения в советском социалистическом обществе / редкол. Ф.И. Калинычев, Б.П. Кравцов, А.Л. Недавний. М.: Мысль, 1967. 40 с.

244. *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997. 296 с.

245. *Манохин В.М.* Советская государственная служба. М.: Юрид. лит., 1966. 195 с.

246. *Манохин В.М.* Советское административное право: курс лекций. Часть общая / Мин-во высш. и сред. спец. образования РСФСР, Саратов. юрид. ин-т им. Д.И. Курского. Саратов, 1968. 248 с.

247. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов: ГОУ ВПО СГАП, 2003. 496 с.

248. *Манчев Н.* Преступление и противообщественная проява. София, 1967. 132 с.

249. *Маркс К. Энгельс Ф.* Сочинения. Т. 13. М.: Политиздат, 1959. 770 с.

250. *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Проспект, 2001. 504 с.

251. *Масленников М.Я.* Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1990. 208 с.

252. *Матвеев С.П.* Социальная защита государственных служащих: теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования: монография. Воронеж: Воронежский ин-т МВД России, 2011. 213 с.

253. *Матузов Н.И.* Личность. Права. Демократия (теоретические аспекты субъективного права). Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. 292 с.

254. *Матузов Н.И.* Правовой нигилизм и правовой идеализм. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. 786 с.

255. *Матузов, Н.И., Малько, А.В.* Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. 512 с.

256. *Мелёхин А.В.* Теория государства и права: учебник. М.: Маркет ДС, 2007. 640 с.

257. *Молодцов М.В., Головина С.Ю.* Трудовое право: учеб. для вузов. М.: Норма, 2003. 640 с.

258. *Назаров Б.Л.* Социалистическое право в системе социальных связей. М.: Юрид. лит., 1976. 312 с.

259. *Ноздрачёв А.Ф.* Государственная служба: учеб. для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999. 592 с.

260. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. 848 с.

261. Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. 760 с.

262. *Овсепян Ж.И.* Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.). М.: ИКЦ «МарТ», 2001. 672 с.

263. *Овсянко Д.М.* Государственная служба: учеб. пособие. М.: Юристъ, 2005. 208 с.

264. *Овчинников И.И., Писарев А.Н.* Муниципальное право России: учебник. М.: Эксмо, 2007. 544 с.

265. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под общ. ред. Л.И. Скворцова. 25-е изд., испр. и доп. М.: Оникс; ООО «Мир и образование», 2007. 640 с.

266. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М.: Азъ, 1995. 928 с.

267. *Оридорога М.Т.* Брачное правоотношение. Киев: Думка, 1971. 336 с.

268. *Осипов П.П.* Теоретические основы построения и применения уголовно-правовых санкций. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. 135 с.

269. *Основин В.С.* Государственно-правовые отношения. М.: Юрид. лит., 1965. 330 с.

270. *Панова И.В.* Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации: монография. Саратов: Приволжское книжное изд-во, 2001. 452 с.

271. *Петелин А.И.* Проблемы правовой ответственности в социалистическом обществе. Омск: Изд-во Ом. ВШМ МВД СССР, 1976. 120 с.

272. *Петров Г.И.* Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та,1972. 157 с.

273. *Петров Г.И.* Сущность советского административного права. Л: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. 184 с.

274. *Попов Л.Л., Круглов В.А.* Административно-деликтное право: учеб. пособие. М.: Изд-во деловой и учебной литературы, 2005. 352 с.

275. *Попов Л.Л., Шергин А.П.* Управление, гражданин, ответственность. М.: Наука, 1975. 251 с.

276. *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. М.: Научная книга, 2008. 412 с.

277. *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Служебное право Российской Федерации: учеб. пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 448 с.

278. *Протасов В.Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. М.: Юрид. лит., 1991. 144 с.

279. *Протасов В.Н.* Правоотношение как система. М.: Юрид. лит., 1991. 143 с.

280. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / авт. кол.: И.А. Галаган, А.П. Глебов, В.С. Основин и др. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1985. 208 с.

281. *Пятаков А.В.* Укрепление трудовой дисциплины: правовые проблемы. М.: Наука, 1979. 215 с.

282. *Савинков В.М.* Краткий обзор исторического развития военно-уголовного законодательства / сост. В. Савинков. СПб., 1869. 226 с.

283. *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964. 158 с.

284. *Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М.: Акад. правовой ун-т, 2001. 60 с.

285. *Самощенко И.С., Фаркшин М.Х.* Ответственность по советскому законодательству. М.: Юрид. лит., 1971. 240 с.

286. *Сенчищев В.И.* Объект гражданского правоотношения. Общее понятие // Актуальные проблемы гражданского права / под ред. М.И. Брагинского. М.: Статут, 1999. 464 с.

287. *Сергун П.П., Магомедов Б.М.* Государственная служба судебных приставов: отдельные аспекты теории и практики. Саратов: Изд-во СГАП, 2002. 112 с.

288. *Серков П.П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма: Инфра-М, 2012. 480 с.

289. *Синюков В.Н.* Российская правовая система. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2010. 672 с.

290. *Сичивица О.М.* Методы и формы научного познания. М.: Высшая школа, 1972. 94 с.

291. Словарь иностранных слов в русском языке. М.: Юнвес, 1996. 832 с.

292. Советское гражданское право / под ред. В.П. Грибанова и С.М. Корнеева. М., 1979. Т. 1. 230 с.

293. *Соколов А.Ю.* Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2014. 147 с.

294. *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право: учебник. 3-е изд. исправл. и доп. СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. 569 с.

295. *Сорокин В.Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. 474 с.

296. *Сорокин В.Д.* Проблемы административного процесса. М.: Юрид. лит., 1968. 144 с.

297. *Спиридонов Л.И.* Теория государства и права: учебник. М.: Проспект, 1996. 304 с.

298. *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: НОРМА, 2001. 304 с.

299. *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. 197 с.

300. *Старилов Ю.Н.* Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против» / под ред. и с предисл. В.И. Радченко. М.: Норма, 2004. 128 с.

301. *Старилов Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1996. 456 с.

302. *Старилов Ю.Н.* Государственная служба и служебное право: учеб. пособие. М.: Норма: Инфра-М, 2015. 240 с.

303. *Старилов Ю.Н.* Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения…: сб. избр. науч. трудов. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. 640 с.

304. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Норма, 2002. 600 с.

305. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. 728 с.

306. *Старилов Ю.Н.* Служебное право. М.: БЕК, 1996. 698 с.

307. *Старостина С.А.* История мусульманского государства и права. Часть вторая: учеб.-метод. пособие. Калининград: КЮИ МВД России, 2002. 106 с.

308. *Субочев В.В.* Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М.: Норма, 2011. 496 с.

309. *Сухинин А.В.* Служебная проверка в ОВД: учеб. пособие. М., 1997. 182 с.

310. *Тархов В.А*. Гражданское правоотношение. Уфа: Изд-во Уфим. ВШ МВД РФ, 1993. 124 с.

311. *Тархов В.А.* Гражданское право. Общая часть. Курс лекций. Чебоксары: Чув. кн. изд-во, 1997. 331 с.

312. Теория государства и права / под ред. А.Г. Королева и Л.С. Явича. 2-е изд., перераб. и доп. Л.: Изд-во ЛГУ, 1987. 346 с.

313. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 776 с.

314. *Тихомиров Ю.А.* Курс сравнительного правоведения. М.: Норма, 1996. 432 с.

315. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: учебник. М.: БЕК, 1995. 496 с.

316. *Ткаченко Ю.Г.* Методологические вопросы теории правоотношений. М.: Юрид. лит., 1980. 176 с.

317. *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1959. 88 с.

318. *Туганов Ю.Н.* Правовое регулирование обеспечения воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации: монография. Чита: ЧитГУ, 2010. 373 с.

319. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. 3-е изд. М.: Политиздат, 1972. 496 с.

320. *Халиков М.И., Галиуллин Т.Т.* Зарубежный опыт государственной службы: учеб. пособие. Уфа: БАГСУ, 2007. 107 с.

321. *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. 351 с.

322. *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Общая теория юридической ответственности: монография. СПб.: Юридический центр Пресс, 2007. 950 с.

323. *Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г.* Юридическая ответственность. Тольятти: Международная академия бизнеса и банковского дела, 1995. 200 с.

324. *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: учеб. пособие для высш. учеб. заведений / под ред. В.Г. Стрекозова. 2-е изд., доп. и испр. М.: Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. 384 с.

325. *Чаннов С.Е.* Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. М.: Ось-89, 2009. 220 с.

326. *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права: учебник. М.: Юрист, 2001. 520 с.

327. *Четвериков В.С.* Административное право: учеб. пособие. М.: Новый юрист, 1998. 286 с.

328. *Чиканова Л.А.* Государственные служащие: науч.-практ. пособие / под ред. Б.А. Шеломова. М.: Юристъ, 1998. 110 с.

329. *Шайкенов Н.А.* Правовое обеспечение интересов личности / науч. ред. С.С. Алексеев. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1990. 200 с.

330. *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. 144 с.

331. *Шиндяпина М.Д.* Стадии юридической ответственности: учеб. пособие. М.: Кн. мир, 1998. 168 с.

332. *Ширяев В.Н.* Дисциплинарная ответственность служащих. М.: Право и жизнь, 1926. 64 с.

333. *Шуршалов В.М.* Международные правоотношения. М.: Междунар. отношения, 1971. 238 с.

334. *Щукина Т.В*. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: монография. Воронеж, 2011. 650 с.

335. *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М.: Проспект, 1999. 200 с.

336. *Якуба О.М.* Административная ответственность. М.: Юрид. лит., 1972. 152 с.

337. *Ямпольская Ц.А.* Органы советского государственного управления в советский период. М., 1954. 227 с.

Научные статьи

338. *Абакаров Д.К.* Государственная служба в контексте проблем профессионализации государственных служащих // Образование и общество. 2012. № 5 (76). С. 4–12.

339. *Агафонова К.А., Уманская В.П.* Ведомственный интерес: правовая модель и реальность // Материалы научной конференции «Интерес в публичном и частном праве» / под ред. Ю.А. Тихомирова, Г.В. Мальцева, Б.В. Россинского. М.: ГУ-ВШЭ, 2002. С. 32–35.

340. *Акопов Л.В.* Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А.А. Гришковца) // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11 (42). С. 77–82.

341. *Акулов В.И., Соломатина Е.А.* Административно-правовое регулирование государственной службы в Германии // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 10–17.

342. *Алексеев С.С.* Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права: сб. статей / под ред. С.Н. Братуся. М.: Гос. изд-во юрид. литературы, 1960. С. 284–308.

343. *Апарина И.В.* К вопросу о правовой природе судопроизводства по делам о дисциплинарных проступках // Актуальные проблемы публичного права. 2014. № 2. С. 3–11.

344. *Астахов Д.В.* Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности // Современное право. 2003. № 6. С. 5–22.

345. *Бакаева О.Ю.* Частные и публичные интересы и их отражение в принципах таможенного права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 6. С. 81–85.

346. *Бахрах Д.Н.* Форма государственного управления // Советское государство и право. 1983. № 4. С. 20–27.

347. *Богданов В.В.* Банковская тайна: конфликт публичного и частноправового интереса // Банковское право. 2006. № 4. С. 2–4.

348. *Братусь Д.А.* Понятие «юридическая природа»: актуальные проблемы теории и практики // Юрист. 2009. № 8. С. 28–39.

349. *Буравлёв Ю.М.* Принципы государственной службы // Власть и управление. 2001. № 3. С. 7–15.

350. *Виноградов В.А*. Ответственность в механизме охраны конституционного строя // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 172–174.

351. *Воротников А.А.* Бюрократическая служба: разнообразие подходов // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2005. № 10. С. 103–110.

352. *Галаган И.А., Василенко А.В.* К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. 1998. № 3. С. 12–19.

353. *Головко В., Москаленко С.* Процессуальные сроки по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Законность. 2007. № 5. С. 51–55.

354. *Гришковец А.А.* К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 5–12.

355. *Гришковец А.А.* Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. 2002. № 12. С. 11–24.

356. *Дагель П.С.* О принципе целесообразности наказания // Правоведение. 1962. № 1. С. 145–151.

357. *Дейч И.А., Федосенко В.А*. Проблема реализации субъективных публичных прав и их гарантий государственными гражданскими служащими России // Право и политика. 2007. № 3. С. 39–53.

358. *Дерюга А.Н.* Объект и предмет административной деликтологии // Государство и право. 2011. № 1. С. 97–100.

359. *Добробаба М.Б.* Служебные правоотношения как элемент системы публичных правоотношений // Современное право. 2009. № 10. С. 58–63.

360. *Добробаба М.Б.* Функции дисциплинарной ответственности государственных служащих: виды и содержание // Очерки новейшей камералистики. 2008. № 1. С. 16–22.

361. *Долгих И.П.* Административная ответственность сотрудников органов внутренних дел: проблемы и перспективы // Полицейская и следственная деятельность. 2014. № 4. С. 64–73.

362. *Друцкой С.А.* Военно-уголовное право: его современное состояние и задачи // Журнал Министерства юстиции. 1902. № 5. С. 251–262.

363. *Зайцева О.Б.* Проблемы реализации специальной дисциплинарной ответственности гражданских служащих // Право и государство: теория и практика. 2016. № 6 (138). С. 126–129.

364. *Заметина Т.В.* Принцип равноправия субъектов Федерации и вопросы обеспечения единого правового статуса граждан в Российской Федерации // Глобальный научный потенциал. 2014. № 4 (37). С. 82–87.

365. *Зателепин О.К.* Понятие преступления против военной службы (Комментарий к ст. 331 УК РФ) // Право в Вооруженных Силах. 2002. № 6. С. 1–6.

366. *Зеленцов А.Б.* Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 68–79.

367. *Зубарев С.М.* К вопросу о сущности контрольных процедур в государственном управлении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2016. № 5 (21). С. 118–127.

368. *Зубарев С.М.* К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. 2015. № 16. С. 36–40.

369. *Кабышев В.Т.* Защита прав человека – главное направление правовой политики России // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1998. № 1 (220). С. 124–125.

370. *Кархалев Д.* Субъективное право на защиту // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 1. С. 8–10.

371. *Кечекьян С.Ф.* Норма права и правоотношения // Советское государство и право. 1955. № 2. С. 23–32.

372. *Киселёв И.Я.* Новый облик трудового права в странах Запада: прорыв в постиндустриальное общество // Трудовое право. 2002. № 4. С. 48–55.

373. *Колосков А.М.* К вопросу о служебной подчинённости как признаке дисциплинарной ответственности государственных служащих // Российский следователь. 2007. № 7. С. 34–36.

374. *Колосков А.М.* Особенности стадии возбуждения дисциплинарного дела в отношении сотрудника уголовно-исполнительной системы // Вестник института: преступление, наказание, исправление. Вологда, 2009. № 6. С. 35–37.

375. *Коробченко В.В., Иванкина Т.В.* Правовая природа ответственности гражданских служащих за коррупционные правонарушения // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7 (68). С. 31–41.

376. *Кряжков В.А., Старилов Ю.Н.* Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. № 1. С. 18–20.

377. *Куракин А.В.* Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 31–37.

378. *Курляндский В.И.* О сущности и признаках уголовной ответственности // Советское государство и право. 1963. № 11. С. 89–92.

379. *Ламонов Е.В.* Административные суды – важный механизм борьбы с коррупцией // Правовая наука и реформа юридического образования. 2012. № 2 (25). С. 48–53.

380. *Лапина М.А.* К вопросу о сущности и структуре (составе) административных правоотношений // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2009. № 1. С. 8–17.

381. *Лапина М.А.* Применение мер государственного принуждения как самостоятельный вид административно-юрисдикционного производства // Финансовое право и управление. 2015. № 2. С. 261–266.

382. *Лисюткин А.Б.* Эволюция юридической терминологии в условиях глобализации // Правовая культура. 2011. № 2 (11). С. 32–36.

383. *Ломакина Л.А.* Совершенствование российского законодательства о дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 112–120.

384. *Лупарев Е.Б.* Понятие и признаки административно-правового спора // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 44–51.

385. *Магазинер Я.М.* Объект права // Очерки по гражданскому праву: сб. статей. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1957. С. 65–78.

386. *Мальцев В.А.* Интересы субъектов правоотношений в сфере обеспечения безопасности: мировой и отечественный опыт // Юридические записки: сб. науч. трудов. Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2009. С. 130–148.

387. *Марьян А.В.* Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // Образование и право. 2010. № 9. С. 130–150.

388. *Масленников М.Я.* Российский административно-процессуальный кодекс. Проект // Вестник Евразийской академии административных наук. 2008. № 4. С. 11–13.

389. *Махина С.Н.* Административный процесс и административное судопроизводство: влияние процессов децентрализации и перспективы развития в свете административной и судебной реформ // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2006. № 1. С. 142–150.

390. *Носова Ю.Б.* Совершенствование законодательства, определяющего основание дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Юридические записки. Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2012. № 2 (25). С. 125–134.

391. *Оболонский А.В.* Государственная служба Великобритании: традиции и поиск новой парадигмы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2 [Электронный ресурс]. URRL: http://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-sluzhba-velikobritanii-traditsii-i-poisk-novoy-paradigmy (дата обращения: 12.05.2014).

392. *Оболонский А.В.* Государственная служба во Франции // Государство и право. 2000. № 11. С. 60–66.

393. *Овчинников Н.А.* Служебная проверка как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 52–56.

394. *Перепелица М.А*. Понятие и особенности субъектов финансового права // Финансовое право. 2004. № 6. С. 20–24.

395. *Пермяков А.И.* Вопросы судебного обжалования дисциплинарных взысканий государственных служащих (административно-правовой аспект) // Основополагающие вопросы публичного управления в современной России: сборник научных трудов по материалам VII Саратовских правовых чтений, посвященных 85-летию образования Саратовской государственной юридической академии. 2016. С. 115–118.

396. *Пермяков А.И.* Принципы государственной службы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 5 (94). С. 179–183.

397. *Пермяков А.И.* Система государственной службы и служащих Китая // Публичная власть: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам второй ежегодной Международной научно-практической конференции. 2015. С. 44–48.

398. *Петров Г.И.* Место административного права в системе советского права // Советское государство и право. 1957. № 1. С. 91–101.

399. *Поляков С.* Регулирование служебных и трудовых правоотношений // Российская юстиция. 1998. № 12. С. 23–25.

400. *Поникаров В.А.* Место административно-юрисдикционной деятельности (процесса) в системе государственного управления // Российский судья. 2006. № 4. С. 40–44.

401. *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определённости и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 8 (114). С. 19–26.

402. *Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т.* Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8 (140). С. 3–14.

403. *Резон А.Ф.* О дисциплинарном праве // Журнал гражданского и уголовного права. 1899. № 7, 8.

404. *Рубанов А.А.* Вопросы теории международных межправовых отношений // Советское государство и право. 1991. № 10. С. 98–105.

405. *Сенякин И.Н.* Дисбаланс юридической ответственности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4 (105). С. 127–138.

406. *Сергеев А.В.* Основание дисциплинарной ответственности // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 2005. № 4. С. 77–86.

407. *Сергун П.П., Мильшин Ю.Н.* Примерный механизм проведения служебного расследования случаев коррупционных проявлений среди федеральных

государственных служащих // Проблемы эффективности правоприменения в Российской Федерации: сборник научных трудов. М., Саратов: РПА Минюста России, 2011. С. 101–108.

408. *Сильченко Н.В.* Проблемы предмета правового регулирования // Государство и право. 2004. № 12. С. 61–64.

409. *Синюгин В.Ю.* Об административно-правовой природе реформирования // Юридический мир. 2008. № 8. С. 63–67.

410. *Скобелкин В.Н.* Трудовые отношения внутри трудового коллектива // Советское государство и право. 1989. № 6. С. 28–36.

411. *Слепченко Е.В.* Административное судопроизводство: понятие, единство и дифференциация // Российская юстиция. 2009. № 3. С. 51–56.

412. *Собчак А.А.* О некоторых спорных вопросах теории правовой ответственности // Правоведение. 1968. № 1. С. 49–57.

413. *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 8–11.

414. *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Проблемы определения вида судопроизводства (гражданское или административное), в котором подлежат защите права и свободы граждан // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 63–66.

415. *Стальгевич А.К.* Некоторые вопросы теории социалистических правоотношений // Советское государство и право. 1957. № 2. С. 23–32.

416. *Старилов Ю.Н.* К вопросу о публично-правовом характере института государственной службы // Правоведение. 1997. № 1. С. 17–33.

417. *Старилов Ю.Н.* «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса: развитие. Современное значение и взаимодействие // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2006. № 1. С. 110–141.

418. *Старилов Ю.Н.* Служебное право России: уже реальность или пока научная гипотеза // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26). С. 99–116.

419. *Старилов Ю.Н.* Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 11–25.

420. *Столмаков А.И.* Понятие и классификация санкций норм уголовно-процессуального права // Правоведение. 1977. № 3. С. 40–46.

421. *Студеникина М.* Административная ответственность должностных лиц // Закон. 1998. № 9. С. 95.

422. С*унна Н.* О дисциплинарной ответственности военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2007. № 8. С. 24–26.

423. *Тарасова В.А.* Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения // Сов. государство и право. 1973. № 11. С. 111–115.

424. *Тимофеев В.* Нужен новый вид дисциплинарной ответственности // Законность. 2006. № 3. С. 22.

425. *Толстой В.С.* Реализация правоотношений и концепции объекта // Советское государство и право. 1974. № 1. С. 122–126.

426. *Трегубова Е.В.* Зарубежное законодательство о законности административных действий на государственной службе // Административное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 23–36.

427. *Туболев Д.* Дисциплинарная ответственность // Бизнес-адвокат. 1999. № 20. С. 12–13.

428. *Туганов Ю.Н., Журавлёв С.И.* К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 57–60.

429. *Упоров А.Г.* Роль принципов права в правовом регулировании и обеспечении служебной дисциплины в уголовно-исполнительной системе // Человек: преступление и наказание. 2014. № 4. С. 37–40.

430. *Усачев В.* Трудовой договор чиновника // Служба кадров. 1998. № 2. С. 17–20.

431. *Фарукшин М.Х.* Общие принципы юридической ответственности в советском обществе // Советское государство и право. 1967. № 5. С. 116–120.

432. *Фатеев К.В.* Об основаниях привлечения военнослужащего и гражданина, призванного на военные сборы, к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 5. С. 2–9.

433. *Филатов И.Т., Плюхин Н.В.* Спорный вопрос дисциплинарной и административной ответственности // Советское государство и право. 1971. № 10. С. 134–142.

434. *Фоков А.П.* Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды – «за» и «против» // Российский судья. 2012. № 2. С. 2–5.

435. *Хайретдинов Р.А.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации: казусы в административном праве // Евразийский юридический журнал. 2012. № 10. С. 123–125.

436. *Харченко О.В.* Понятие и виды правоохранительной государственной службы // Российский следователь. 2008. № 14. С. 34–36.

437. *Чаннов С.Е.* Вновь к вопросу о служебном праве // Государство и право. 2015. № 3. С. 5–11.

438. Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 13-18.

439. *Чаннов С.Е.* Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 13–18.

440. Чаннов С.Е. Использование государственных информационных систем в управлении государственной и муниципальной службой // Современные концепции административного права и процесса: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Москва, РАНХиГС, 29 сентября 2017 г. / отв. ред. О.В. Гречкина – Челябинск: Цицеро, 2017. С. 125-130.

441. *Чаннов С.Е.* Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10 (47). С. 2197–2203.

442. *Чаннов С.Е.* Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. 2009. № 2. С. 63–76.

443. *Чаннов С.Е.* Служебное право как формирующаяся отрасль российского права // Власть. 2011. № 1. С. 105–108.

444. *Чиканова Л.А.* Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 61–73.

445. *Шейдлин Б.В.* Норма права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права: сб. статей. М.: Госюриздат, 1960. С. 121–147.

446. *Шободоева А.В.* Исторический опыт решения проблемы кадрового обеспечения государственной гражданской службы (на примере XVIII века) // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: теория, практика и перспективы: материалы Междунар. науч.-практ. конференции / отв. ред. Н.В. Кешикова. Иркутск, 2015. С. 200–205.

447. *Юсупов А.Л.* Понятие и особенности дисциплинарной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1 (96). С. 257–262.

448. *Якимов А.Ю.* Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 5–10.

449. *Ямпольская Ц.А.* О правовой норме и правовом отношении // Советское государство и право. 1951. № 9. С. 33–45.

Диссертации и авторефераты диссертаций

450. *Агафонова Н.Ю.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2013. 22 с.

451. *Адушкин Ю.С.* Теоретические вопросы советского дисциплинарного производства (административно-процессуальный аспект): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Одесса, 1979. 14 с.

452. *Аникин С.Б.* Проблемы и перспективы административной юрисдикции органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1996. 193 с.

453. *Анненкова В.Г.* Единство Российского государства: проблемы конституционной теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2006. 46 с.

454. *Белоусов С.А.* Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика): дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2015. 501 с.

455. *Бутакова Н.А.* Правоотношения в структуре правовой действительности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. СПб., 2008. 233 с.

456. *Бялт В.С.* Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2011. 24 с.

457. *Гаврилова, Л.В.* Административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германии: становление, развитие и современное состояние: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Тюмень, 2003. 21 с.

458. *Гензюк Э.Е.* Административная деликтология: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2001. 38 с.

459. *Гриценко Д.В.* Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2014. 225 с.

460. *Джиоев В.Г.* Соотношение трудового права с отраслями гражданского и административного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. М., 2013. 219 с.

461. *Дякина И.А.* Служебное право как комплексная отрасль права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14. Ростов-на-Дону, 2007. 37 с.

462. *Жаданов И.Л.* Основания дисциплинарной ответственности военнослужащих по советскому праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. 184 с.

463. *Жерлицын Б.И.* Дисциплинарная ответственность государственных служащих по советскому законодательству: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 711. М., 1969. 19 с.

464. *Забровская Л.В.* Конституционно-правовые деликты: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2003. 26 с.

465. *Заднепровская М.В*. Осуществление юридической ответственности и социалистическая законность: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 1984. 17 с.

466. *Заметина Т.В.* Федерализм в системе конституционного строя России: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2010. 54 с.

467. *Карпенко О.И.* Дисциплинарная ответственность в трудовом праве: понятие и виды: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.05. М., 2003. 166 с.

468. *Киреева Е.Ю.* Муниципальная служба в условиях реформы государственного управления: вопросы методологии и практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2010. 445 с.

469. *Княгинина О.Н.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: проблемы административной теории и практики: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2010. 24 с.

470. *Козбаненко В.А.* Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2003. 50 с.

471. *Коланда В.М.* Принципы профессионализма и компетенции в государственной службе Российской Федерации (Конституционно-правовые и административно-правовые аспекты): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 1997. 169 с.

472. *Колосков А.М.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2011. 27 с.

473. *Лейст О.Э.* Теоретические проблемы санкций и ответственности по советскому праву: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 1978. 377 с.

474. *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2012. 474 с.

475. *Лисюткин А.Б.* Принципы законности и их реализация в условиях формирования правового государства: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 1992. 24 с.

476. *Лиховидов К.С.* Материальная ответственность военнослужащих: дис. … канд. юрид. наук: 20.02.03. М., 1997. 235 с.

477. *Лопатин Д.В.* Административно-правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2007. 24 с.

478. *Магомедов Ф.Б.* Принципы организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2014. 30 с.

479. *Мартынов В.Ф.* Институт освобождения от юридической ответственности: Теоретико-правовой аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. СПб., 2003. 24 с.

480. *Матузов Н.И.* Теоретические проблемы субъективного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Харьков, 1973. 38 с.

481. *Миннигулова Д.Б.* Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2013. 430 с.

482. *Мироненко М.Б.* Принципы юридической ответственности в системе принципов права: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Самара, 2001. 26 с.

483. *Михайловский И.Г.* Административная правосубъектность государственной инспекции безопасности дорожного движения в сфере правоохранительной деятельности: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Хабаровск, 2009. 22 с.

484. *Нестерова Г.А.* Дисциплинарная ответственность по советскому административному праву: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1988. 199 с.

485. *Никоноров Е.А.* Институт служебной проверки в административном праве: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2006. 26 с.

486. *Никулин М.И.* Концептуальные основы развития науки административной деликтологии: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2005. 461 с.

487. *Носова Ю.Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж. 2008. 24 с.

488. *Ныркова В.В.* Поощрения и наказания как парные юридические категории: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2002. 222 с.

489. *Павленко К.А.* Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2011. 24 с.

490. *Патрашко Е.Л.* Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2005. 27 с.

491. *Петров Д.Е.* Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2015. 60 с.

492. *Пешкова Т.В.* Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2014. 24 с.

493. *Пономарёва Т.Л.* Дисциплинарное производство в таможенных органах Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Челябинск, 2011. 25 с.

494. *Попов В.В.* Защита прав и законных интересов субъектов правоотношений в сфере налогообложения: вопросы теории и практики: автореф. дис. … д-ра юрид наук: 12.00.14. Саратов, 2012. 54 с.

495. *Савосина Н.В.* Правовое регулирование административной ответственности военнослужащих в Российской Федерации: автореф. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2009. 24 с.

496. *Самойленко А.В.* Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1971. 20 с.

497. *Сенякин И.Н.* Систематизация и унификация российского законодательства (вопросы теории и практики): автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 1993. 32 с.

498. *Сергеев А.В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2006. 170 с.

499. *Сергун П.П.* Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 1998. 322 с.

500. *Скороходова В.В.* Административная правосубъектность коммерческих банков: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Екатеринбург, 2009. 28 с.

501. *Сорокин В.Д.* Вопросы теории советского административно-процессуального права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 711. Л., 1968. 39 с.

502. *Сорокин Р.С.* Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2016. 183 с.

503. *Старилов Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 1996. 478 с.

504. *Тимошенко И.В.* Понятийный аппарат законодательства об административной ответственности: состояние и направления развития: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14. Ростов-на-Дону, 2006. 396 с.

505. *Трофимова М.П.* Функции юридической ответственности: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2000. 26 с.

506. *Туганов Ю.Н.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе Вооруженных Сил Российской Федерации на контрактную систему комплектования: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 20.02.03. М., 2003. 23 с.

507. *Турисбек А.З.* Государственная служба в Республике Казахстан: автореф. … д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2012. 58 с.

508. *Хижняк В.С.* Конституционно-правовой механизм взаимодействия внутригосударственного права Российской Федерации и международного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2004. 44 с.

509. *Цыбулевская О.И.* Нравственные основания современного российского права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2004. 58 с.

510. *Чаннов С.Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2010. 47 с.

511. *Чекалина О.В.* Административно-юрисдикционный процесс: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2003. 205 с.

512. *Чиканова Л.А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.05. М., 2005. 45 с.

513. *Чугунов Ю.О.* Норма права и правоотношение (вопросы теории): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Коломна, 2003. 187 с.

514. *Чураков А.Н.* Принципы юридической ответственности: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград, 2000. 19 с.

515. *Шурупова Е.А.* Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Челябинск, 2015. 24 с.

516. *Шушпанов С.А.* Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2002. 25 с.

517. *Юсупов А.Л.* Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2014. 204 с.

518. *Ястребов О.А.* Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2010. 49 с.

Источники на иностранных языках

519. Civil Service Code [Электронный ресурс]. URL: http://www.gad.gov.uk/Documents/Careers/CivilServiceCode.pdf (дата обращения: 09.07.2013).

520. Codes of Conduct [Электронный ресурс]. URL: http: www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics (дата обращения: 15.09.2013).

521. The public service in Germany [Электронный ресурс]. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/Anlage/original_548865/The-public-service-in-Germany.pdf (дата обращения: 09.07.2013).

522. The public service in Germany. [Электронный ресурс]. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de /Anlage /original_548865/The-public-service-in-Germany.pdf, цит. по: Организационная структура и законодательная база государственной службы в Германии (дата обращения: 15.09.2013).

523. Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries / OECD. S.I., 2000. P. 38.

Электронные ресурсы

524. Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина [Электронный ресурс]. URL: http://lawdiss.org.ua/ooks/122.doc.html (дата обращения: 06.01.2014).

525. *Беляков А.* Критерий утраты доверия – слишком сомнительный [Электронный ресурс]. URL: http://news.mail.ru/politics/6247717/ (дата обращения: 25.12.2012).

526. *Васильева А.С.* Актуальные вопросы рассмотрения служебных споров в судах // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2013. № 3 [Электронный ресурс]. URL: http://electronic.ruzh.org/?q=system/files/Васильева.pdf (дата обращения: 15.04.2015).

527. *Гришковец А.А.* Дисквалификация государственных гражданских служащих [Электронный ресурс]. URL: //http://e-notabene.ru/al/article_10505.html.

528. Губернатор и Правительство Ульяновской области. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL:http://ulgov.ru/правительство/ггс/госслужащие-поощрения-и-взыскания--1.html (дата обращения: 22.07.2016).

529. Заседание президиума Совета при Президенте по противодействию коррупции [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru (дата обращения: 03.03.2017).

530. Иванов предложил наказывать военных рублем [Электронный ресурс]. URL: https://lenta.ru/news/2006/08/04/ivanov/ (дата обращения: 01.09.2016).

531. *Корякин В.М.* «Наказание рублем» как санкция за дисциплинарный проступок // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 3 [Электронный ресурс]. URL: http://www.center-bereg.ru/e306.html (дата обращения: 15.09.2014).

532. Правительство Ульяновской области [Электронный ресурс]. URL: http://ulgov.ru/правительство/ггс/ (дата обращения: 21.10.2015).

533. *Соколова М.* Коррупционеров внесут в чёрный список // Парламентская газета. 2017. 24 марта [Электронный ресурс]. URL: https://www.pnp.ru/politics/2017/03/23/korrupcionerov-vnesut-v-chyornyy-spisok.html.

534. *Старовойтов А.В.* Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. Фонд «Развитие парламентаризма в России». М., 2003 [Электронный ресурс]. URL: http://www.legislature (дата обращения: 07.03.2014).

535. Статистические сведения, опубликованные на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://genproc.gov.ru/stat/data/1110338/ (дата обращения: 21.08.2016).

536. Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2884 (дата обращения: 02.09.2016).

537. *Шоманов А.Ж., Морозов А.А., Тастенов А.Ж.* Система государственного управления в США [Электронный ресурс]. URL: http://www.zakon.kz/203820-sistema-gosudarstvennogo-upravlenija-v.html (дата обращения: 07.01.2015).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

П Р О Е К Т

КОДЕКС ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

РАЗДЕЛ «ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Глава «Общие положения»

Глава «Система государственной службы Российской Федерации»

Глава «Должности государственной службы»

Глава «Управление государственной службой»

РАЗДЕЛ «ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ»

Глава «Основные права и обязанности государственных служащих»

Глава «Ограничения и запреты, связанные с государственной службой»

Глава «Требования к служебному поведению государственных служащих»

Глава «Гарантии для государственных служащих»

РАЗДЕЛ «ПОСТУПЛЕНИЕ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ»

РАЗДЕЛ «ПРОХОЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»

РАЗДЕЛ «ПРЕКРАЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»

РАЗДЕЛ «ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ»

Глава «Принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих»

Глава «Дисциплинарная ответственность государственных служащих»

Глава «Дисциплинарное производство на государственной службе»

РАЗДЕЛ «МАТЕРИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ»

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

РАЗДЕЛ «ОСОБЕННОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ»

РАЗДЕЛ «ОСОБЕННОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ИНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»

Глава «Особенности дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел»

Глава «Особенности дисциплинарной ответственности сотрудников таможенных органов»

Глава «Особенности дисциплинарной ответственности сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы»

Глава «Особенности дисциплинарной ответственности сотрудников прокуратуры»

Глава «Особенности дисциплинарной ответственности сотрудников Следственного комитета РФ»

Глава «Особенности дисциплинарной ответственности сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы»

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

РАЗДЕЛ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

РАЗДЕЛ «ВОЕННАЯ СЛУЖБА»

РАЗДЕЛ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА ИНЫХ ВИДОВ»

РАЗДЕЛ «УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ И РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ, СВЯЗАННЫХ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ»

Глава «Урегулирование конфликта интересов на государственной службе»

Глава «Разрешение служебных споров»

РАЗДЕЛ «ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ»

Приложение 2

П Р О Е К Т

РАЗДЕЛ «ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ»

Глава «Принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих»

Статья «Законность»

Лицо, привлекаемое к дисциплинарной ответственности, не может быть подвергнуто дисциплинарному взысканию иначе как на основаниях и в порядке, установленных данным Кодексом.

Статья «Равенство перед законом»

Привлекаемые к дисциплинарной ответственности имеют равные права и несут равные обязанности вне зависимости от их должностного положения и любых иных обстоятельств.

Статья «Недопустимость повторного привлечения к дисциплинарной ответственности»

Никто не может быть дважды привлечен к дисциплинарной ответственности за один и тот же дисциплинарный проступок.

Статья «Принцип вины»

1. Государственный служащий подлежит дисциплинарной ответственности только за те правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

2. Виновным в дисциплинарном проступке признается государственный служащий, совершивший деяние умышленно или по неосторожности.

3. Дисциплинарный проступок признается совершенным умышленно, если государственный служащий осознавал противоправный характер своего деяния, предвидел возможность или неизбежность наступления вредных последствий и желал наступления этих последствий, либо не желал наступления вредных по-

следствий, но сознательно допускал эти последствия, либо относился к ним безразлично.

4. Дисциплинарный проступок признается совершенным по неосторожности, если государственный служащий предвидел возможность наступления вредных последствий своего деяния, но без достаточных на то оснований самонадеянно рассчитывал на предотвращение этих последствий либо не предвидел возможности наступления вредных последствий, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должен был и мог предвидеть эти последствия.

6. Вина государственного служащего при привлечении его к дисциплинарной ответственности должна быть доказана в порядке, установленном настоящим Кодексом, и установлена решением должностного лица, наделённого полномочиями по привлечению к дисциплинарной ответственности; а в случае применении к военнослужащему дисциплинарного ареста – вступившим в законную силу постановлением судьи военного суда.

7. Лицо, привлекаемое к дисциплинарной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности государственного служащего, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, толкуются в его пользу.

Статья «Публичность дисциплинарной ответственности»

Государственный служащий, совершивший дисциплинарный проступок, несёт ответственность перед государством.

Статья «Применение дисциплинарной ответственности в порядке служебной подчинённости»

1. Дисциплинарная ответственность применяется к государственным служащим в порядке служебной подчинённости должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями от имени публичного образования-нанимателя, за исключением случаев, установленных Кодексом.

Статья «Допустимость привлечения, наряду с дисциплинарной, к другим видам юридической ответственности»

1. Если одно и то же деяние посягает на общественные отношения, регулируемые нормами различных отраслей права, государственный служащий может быть привлечён к другим видам юридической ответственности, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ.

2. В случае направления материалов для привлечения к дисциплинарной ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и имеющих специальные звания сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов должностные лица, наделённые полномочиями по привлечению указанных лиц к дисциплинарной ответственности, в течение одного месяца со дня получения соответствующих материалов обязаны проинформировать орган (должностное лицо), направивший(ее) ему соответствующие материалы, о результате рассмотрения материалов о правонарушении.

3. В случае совершения государственным служащим дисциплинарного проступка, сопряжённого с причинением ущерба имуществу государства, он, наряду с дисциплинарной ответственностью, должен привлекаться к материальной ответственности.

Глава «Дисциплинарная ответственность государственных служащих»

Статья «Основание дисциплинарной ответственности»

Государственный служащий привлекается к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок – противоправное, виновное деяние, которое заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении им служебных обязанностей, за совершение которого к государственному служащему может быть применено дисциплинарное взыскание.

Дисциплинарный проступок выражается в нарушении служебной дисциплины.

Статья «Служебная дисциплина»

Служебная дисциплина – обязательное для государственных служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с настоящим Кодексом, иными нормативными правовыми актами, актами государственного органа и с контрактом о прохождении службы.

Статья «Система оценки тяжести дисциплинарных проступков»

1. Система оценки тяжести дисциплинарных проступков включает в себя следующие критерии:

1) содержание и характер совершенного проступка;

2) степень вины государственного служащего (умысел или неосторожность);

3) данные о личности государственного служащего и отношение его к службе;

4) наличие или отсутствие негативных последствий для государственного органа, юридических и физических лиц;

5) причинение материального ущерба государству в результате совершения дисциплинарного проступка (его отсутствие);

6) иные установленные законом обстоятельства, смягчающие (отягчающие) вину государственного служащего.

2. В зависимости от степени тяжести дисциплинарные проступки могут быть квалифицированы как: 1) грубые; 2) значительные; 3) незначительные.

Статья «Грубые дисциплинарные проступки»

К грубым относятся дисциплинарные проступки, перечень которых исчерпывающе определён настоящим Кодексом применительно к отдельным видам государственной службы, за совершение которых предусматривается применение дисциплинарного взыскания в виде увольнения в порядке дисциплинарного взы-

скания (увольнение в связи с утратой доверия за совершение грубого дисциплинарного коррупционного проступка) либо дисциплинарный арест для военнослужащих, налагаемый военным судом.

Статья «Значительные дисциплинарные проступки»

К значительным должны быть отнесены дисциплинарные проступки, совершенные впервые или после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания, которые, по мнению субъекта дисциплинарной юрисдикции, не могут быть отнесены к незначительным.

Статья «Незначительные дисциплинарные проступки»

К незначительным (малозначительным коррупционным) должны быть отнесены дисциплинарные проступки, совершённые впервые или после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением служебных обязанностей, не причинившие материального ущерба государству и не влекущие негативных последствий для государственного органа, юридических и физических лиц, квалифицированные в качестве таковых субъектом дисциплинарной юрисдикции, с учетом нормативно установленных критериев.

Статья «Система оценки частоты совершения дисциплинарных проступков»

1. В зависимости от частоты совершения дисциплинарные проступки подразделяются на: 1) единичные; 2) повторные; 3) систематические.

2. Под *повторным* нарушением служебной дисциплины следует понимать совершение дисциплинарного проступка государственным служащим, имеющим неснятое или непогашенное дисциплинарное взыскание.

Под систематическим нарушением служебной дисциплины следует понимать совершение дисциплинарного проступка государственным служащим, имеющим неснятое или непогашенное дисциплинарное взыскание за дисциплинарный проступок, который был квалифицирован как повторный.

3. *Непогашенным* является дисциплинарное взыскание в течение года с момента его применения (а объявленное публично в устной форме, в случаях, установленных Кодексом, – в течение одного месяца со дня его наложения), влекущее для лица, привлечённого к дисциплинарной ответственности, состояние дисциплинарной наказанности.

4. *Неснятым* является дисциплинарное взыскание, наложенное на государственным служащего, в отношении которого должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, не предприняты меры, связанные с принятием решения о досрочном снятии с государственного служащего состояния дисциплинарной наказанности.

5. Повторное совершение незначительного дисциплинарного проступка может расцениваться как совершение значительного дисциплинарного проступка, при наличии признака систематичности – как грубого дисциплинарного проступка.

Статья «Показатели служебной дисциплины»

1. Кадровая служба государственного органа на основании данных, представляемых ведомственной дисциплинарной комиссией, осуществляет присвоение и учёт оценочных показателей отдельным нарушениям служебной дисциплины в дисциплинарном формуляре государственного служащего.

2. За совершение дисциплинарных проступков в зависимости от степени тяжести установлены следующие оценочные показатели: а) незначительные – 1 балл; б) значительные – 3 балла; в) грубые – 5 баллов.

3. В зависимости от частоты совершения дисциплинарных проступков установлены следующие оценочные показатели: а) единичные – 0 баллов; б) повторные – 1 балл; в) систематические – 1 балл.

4. По истечение срока действия дисциплинарного взыскания состояние дисциплинарной наказанности погашается, запись аннулируется, оценка доверия начинается снова.

5. Если в течение 3 лет государственный служащий не совершил дисциплинарного проступка и не имеет дисциплинарного взыскания, это служит основани-

ем для высокого доверия к государственному служащему, при наличии 1 балла – для доверия; 3 баллов – низкого доверия; 5 баллов – утраты доверия, что является основанием для расторжения служебного контракта.

6. Данные оценочных показателей нарушений служебной дисциплины систематизируются и ежемесячно направляются в орган по управлению государственной службой Российской Федерации, в соответствующий орган субъекта Российской Федерации.

Статья «Цели дисциплинарного взыскания»

1. Дисциплинарное взыскание является установленной государством мерой дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка и применяется в целях предупреждения совершения новых дисциплинарных проступков как самим правонарушителем, так и другими лицами.

2. Дисциплинарное взыскание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства государственного служащего, совершившего дисциплинарный проступок, или причинение ему физических страданий.

Статья «Виды дисциплинарных взысканий»

1. За совершение дисциплинарных проступков могут налагаться дисциплинарные взыскания, установленные применительно к отдельным видам государственной службы.

2. За один дисциплинарный проступок может быть назначено основное либо основное и дополнительное дисциплинарные взыскания.

3. Сокращение ежемесячного денежного поощрения может применяться только в качестве дополнительного дисциплинарного взыскания.

Статья «Сокращение ежемесячного денежного поощрения»

1. В случаях, установленных Кодексом, размер ежемесячного денежного поощрения, выплачиваемого государственным служащим, может быть уменьшен.

При принятии решения о сокращении ежемесячного денежного поощрения должны быть учтены зафиксированные показатели нарушений служебной дисциплины:

а) в случае присвоения 1 балла – к государственному служащему в качестве дополнительного дисциплинарного взыскания может быть применено сокращение ежемесячного денежного поощрения в размере от 10–30% на срок от 1 до 6 месяцев;

б) при присвоении 3 баллов – сокращение ежемесячного денежного поощрения от 30% вплоть до полного его лишения на срок от 6 месяцев до 1 года.

Статья «Субъекты дисциплинарной юрисдикции»

Субъектами дисциплинарной юрисдикции являются:

1. *Должностные лица*, наделённые полномочиями по привлечению к дисциплинарной ответственности.

2. *Ведомственные дисциплинарные комиссии* – структурные подразделения государственных органов, наделенные такими полномочиями, как:

1) проведение служебных проверок (проверок по коррупционным правонарушениям);

2) принятие решения о временном отстранении государственного служащего от замещаемой должности на период проведения служебной проверки или урегулирования конфликта интересов, а также в других случаях, установленных Кодексом;

3) осуществление оценки доверия к государственным служащим на основании присвоения оценочных показателей нарушений служебной дисциплины.

3. *Межведомственные дисциплинарные комиссии* – коллегиальные организационные подразделения, образуемые в структуре органов управления государственной службой как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, наделённые полномочиями:

1) принятие решения о привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение грубых дисциплинарных проступков;

2) координация деятельности ведомственных дисциплинарных комиссий;

3) участие в выработке дисциплинарной политики.

Глава «Дисциплинарное производство на государственной службе»

Статья «Задачи дисциплинарного производства»

Задачами дисциплинарного производства являются: всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дисциплинарного дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения приказа о наложении дисциплинарного взыскания, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарных проступков.

Статья «Обстоятельства, исключающие дисциплинарное производство»

Дисциплинарное производство не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

1) отсутствие события дисциплинарного проступка;

2) отсутствие состава дисциплинарного проступка;

3) действия лица в состоянии крайней необходимости;

5) признание утратившими силу закона или его положения, иных нормативных правовых актов, нормативных актов государственного органа, неисполнение положений которых является нарушением служебной дисциплины и квалифицируется как дисциплинарный проступок;

6) истечение сроков давности привлечения к дисциплинарной ответственности;

7) невыполнение должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, предусмотренной Кодексом обязанности обеспечения надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей государственных служащих, что не позволило государственному служащему добросовестно исполнить свои должностные обязанности;

8) смерть государственного служащего, в отношении которого ведется дисциплинарное производство;

9) иные предусмотренные настоящим Кодексом обстоятельства, при наличии которых лицо, совершившее деяние, содержащее признаки состава дисциплинарного проступка, освобождается от дисциплинарной ответственности.

Статья «Обстоятельства, смягчающие дисциплинарную ответственность»

1. Обстоятельствами, смягчающими дисциплинарную ответственность, признаются:

1) совершение дисциплинарного проступка впервые;

2) совершение дисциплинарного проступка по неосторожности;

3) совершение дисциплинарного проступка беременной женщиной;

4) малозначительность вреда, причиненного дисциплинарным проступком;

5) чистосердечное раскаяние нарушителя и его сотрудничество с администрацией при рассмотрении материалов о совершении дисциплинарного проступка.

2. По усмотрению субъектов дисциплинарной юрисдикции смягчающими могут быть признаны и иные обстоятельства.

Статья «Нецелесообразность привлечения к дисциплинарной ответственности»

При нецелесообразности применения дисциплинарного взыскания к государственному служащему, совершившему незначительный дисциплинарный проступок, должностное лицо, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, имеет право освободить государственного служащего от дисциплинарной ответственности и ограничиться устным замечанием или предупреждением о необходимости строгого соблюдения служебной дисциплины.

Статья «Обстоятельства, отягчающие дисциплинарную ответственность»

1. Обстоятельствами, отягчающими дисциплинарную ответственность, признаются:

1) неоднократность совершения дисциплинарного проступка;

2) наступление тяжелых последствий для государственного органа;

3) умышленные действия нарушителя;

4) совершение дисциплинарного проступка в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения;

5) попытка скрыть факт нарушения;

7) вовлечение в совершение нарушения других государственных служащих или работников.

Статья «Срок, в течение которого лицо считается подвергнутым дисциплинарному взысканию»

1. Дисциплинарное взыскание, наложенное на государственного служащего приказом должностного лица, наделённого полномочиями по привлечению к дисциплинарной ответственности, действительно в течение одного года со дня его наложения, а дисциплинарное взыскание, объявленное публично в устной форме, – в течение одного месяца со дня его наложения.

2. Дисциплинарное взыскание, наложенное на государственного служащего, считается погашенным по истечении одного года со дня его наложения, если этот сотрудник в течение года не был подвергнут новому дисциплинарному взысканию.

3. К государственному служащему, имеющему непогашенное или неснятое дисциплинарное взыскание, может быть применено поощрение только в виде досрочного снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания. Данное правило не распространяется на сокращение ежемесячного денежного поощрения, применяемое на основании показателей нарушений служебной дисциплины.

4. Снятие наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном должностном (служебном) соответствии осуществляется только по результатам внеочередной аттестации, решение о проведении которой должно быть принято по истечении одного года со дня наложения данного дисциплинарного взыскания.

5. Очередной классный чин (звание, ранг) не присваивается государственному служащему, имеющему непогашенное или неснятое дисциплинарные взы-

скания, а также государственному служащему, в отношении которого проводится служебная проверка (расследование) или возбуждено уголовное дело».

Статья «Поводы для возбуждения дисциплинарного производства»

1. Поводами для возбуждения дисциплинарного производства являются:

1) непосредственное обнаружение дисциплинарного проступка должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями;

2) ходатайство непосредственного руководителя, обнаружившего дисциплинарный проступок, перед должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, о возбуждении дисциплинарного производства;

3) жалобы и заявления граждан и юридических лиц о фактах нарушения их прав и свобод неисполнением или ненадлежащим исполнением государственными служащими служебных обязанностей;

4) результаты проверок;

5) информация от иных государственных служащих государственного органа о нарушениях служебной дисциплины;

6) заявление государственного служащего, совершившего дисциплинарный проступок;

7) сообщения средств массовой информации о фактах неисполнения или ненадлежащего исполнения служебных обязанностей;

8) добровольное сообщение государственного служащего о совершенном дисциплинарном проступке;

9) рекомендации дисциплинарной комиссии.

2. В случае самостоятельного выявления дисциплинарной комиссией факта нарушения государственным служащим служебной дисциплины соответствующая информация направляется должностному лицу, наделённому дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, для рассмотрения и принятия решения об осуществлении соответствующей служебной проверки или наложении дисциплинарного взыскания в рамках полномочий.

3. При наличии повода и фактического основания для возбуждения дисциплинарного производства должностное лицо, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, обязано возбудить дисциплинарное производство, издав об этом соответствующий приказ.

Статья «Дисциплинарное дело»

В дисциплинарное дело привлекаемого к дисциплинарной ответственности государственного служащего должны быть включены:

– документы, послужившие поводом к возбуждению дела;

– копия приказа о назначении служебной проверки;

– объяснения государственного служащего, в отношении которого проводилась проверка, а также иных лиц;

– служебная характеристика на государственного служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка;

– заключения привлечённых специалистов;

– другие документы, имеющие отношение к установленным в ходе проверки фактам;

– копия приказа о наложении дисциплинарного взыскания или об отказе в применении такого взыскания с указанием мотивов такого отказа.

Статья «Порядок рассмотрения и разрешения дела»

1. До применения дисциплинарного взыскания должностное лицо, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, обязано затребовать от государственного служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа государственного служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Отказ от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания к государственному служащему.

2. В случае совершения государственным служащим незначительного дисциплинарного проступка, если в письменном объяснении он выразит согласие с фактом его совершения, представитель нанимателя *имеет право* наложить на него дисциплинарное взыскание в виде замечания без проведения служебной про-

верки. В случае неполучения такого согласия по приказу уполномоченного лица должна быть проведена служебная проверка, на основании которой дисциплинарной комиссией принята рекомендация о привлечении или непривлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности.

3. В случае совершения государственным гражданским служащим *значительного* дисциплинарного проступка по рекомендации ведомственной дисциплинарной комиссии должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, *должны* быть наложены выговор или предупреждение о неполном должностном соответствии (по выбору представителя нанимателя). В случае причинения материального ущерба публичному образованию-нанимателю осуществляется одновременное привлечение государственного служащего к материальной ответственности.

Перечень дисциплинарных взысканий, налагаемых за совершение *значительных* дисциплинарных проступков иными государственными служащими, устанавливается положениями Кодекса, регулирующими особенности прохождения службы в государственных органах, служба в которых относится к государственной службе иных видов.

4. В случае совершения государственным служащим *грубого* дисциплинарного проступка материалы служебной проверки вместе с дисциплинарным формуляром должны быть переданы в межведомственную дисциплинарную комиссию для принятия решения о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности.

5. При применении дисциплинарного взыскания учитываются:

– тяжесть совершенного дисциплинарного проступка;

– степень вины государственного служащего;

– обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок;

– предшествующие результаты исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей.

При применении дисциплинарного взыскания за совершение коррупционного дисциплинарного проступка также учитываются:

– характер совершенного государственным служащим коррупционного правонарушения;

– соблюдение государственным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

6. Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, а в случае совершения коррупционного дисциплинарного проступка – не позднее одного месяца со дня поступления информации о его совершении, не считая периода временной нетрудоспособности государственного служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

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

В случае совершения государственным служащим коррупционного дисциплинарного проступка дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня поступления информации о его совершении и двух лет со дня совершения коррупционного дисциплинарного проступка.

В указанный срок не включается время производства по уголовному делу.

7. Государственный служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Статья «Служебная проверка»

1. Служебная проверка проводится перед применением дисциплинарного взыскания в отношении конкретного государственного служащего.

2. Служебная проверка проводится по решению должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, или по письменному

заявлению государственного служащего путем издания соответствующего приказа.

При установлении обстоятельств совершения коррупционных дисциплинарных проступков проверка является обязательной стадией дисциплинарного производства.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через месяц со дня принятия решения о ее проведении. В срок проведения проверки не включается время нахождения государственного служащего, в отношении которого проводится проверка, в отпуске, командировке, а также периоды его временной нетрудоспособности.

3. Служебная проверка проводится также перед привлечением государственного служащего к материальной ответственности.

Статья «Организация служебной проверки»

1. Проведение служебной проверки поручается ведомственной дисциплинарной комиссии государственного органа с участием выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

2. В проведении служебной проверки не может участвовать государственный служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. В этих случаях он обязан обратиться к должностному лицу, назначившему служебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными.

3. Результаты служебной проверки сообщаются должностному лицу, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения.

4. Государственный служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, по решению ведомственной дисциплинарной комиссии может быть временно отстранен от замещаемой должности государственной службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности государственной службы.

Статья «Проведение служебной проверки»

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

1) факт совершения государственным служащим дисциплинарного проступка;

2) вина государственного служащего;

3) причины и условия, способствовавшие совершению государственным служащим дисциплинарного проступка;

4) характер и размер вреда, причиненного государственным служащим в результате дисциплинарного проступка;

5) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления государственного служащего о проведении служебной проверки.

2. *Должностное лицо*, назначившее служебную проверку, обязано контролировать своевременность и правильность ее проведения.

3. *Члены дисциплинарной комиссии имеют право:*

– запрашивать и получать от проверяемого лица объяснение в письменной форме;

– запрашивать у иных лиц, которым могут быть известны какие-либо сведения об обстоятельствах, подлежащих установлению в ходе служебной проверки, документы, справки, объяснения, заключения специалистов.

Члены дисциплинарной комиссии *обязаны* обеспечить сохранность материалов служебной проверки и полученных сведений.

4. *Государственный служащий*, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет *право:*

– давать устные или письменные объяснения;

– представлять заявления, ходатайства и иные документы;

– обжаловать решения и действия (бездействие) членов дисциплинарной комиссии, проводящих служебную проверку;

– знакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами служебной проверки, если это не противоречит требо-

ваниям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Статья «Доказательства по дисциплинарному делу»

Доказательствами по дисциплинарному делу являются любые фактические данные, на основании которых дисциплинарная комиссия или должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события дисциплинарного проступка, виновность лица, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Доказательства по дисциплинарному делу устанавливаются заключением по результатам служебной проверки, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по дисциплинарному делу, показаниями свидетелей, показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами, иными документами.

Статья «Оформление результатов служебной проверки»

1. В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются:

1) факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;

2) рекомендация о привлечении или непривлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности.

2. Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем ведомственной дисциплинарной комиссии и другими участниками служебной проверки и приобщается к дисциплинарному делу государственного служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Статья «Исполнение решения по делу о дисциплинарном проступке»

1. Дисциплинарное взыскание налагается путем издания приказа должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, или

решением межведомственной дисциплинарной комиссии – при рассмотрении дела о грубом дисциплинарном проступке.

2. В акте о наложении дисциплинарного взыскания указываются: лицо, на которое налагается взыскание; дисциплинарный проступок, за совершение которого налагается дисциплинарное взыскание; нормативные правовые акты, положения которых нарушены; вид дисциплинарного взыскания.

3. Сведения о дисциплинарных взысканиях подлежат учету кадровой службой государственного органа путем занесения в дисциплинарный формуляр государственного служащего.

4. Копия приказа о применении к государственному служащему дисциплинарного взыскания или об отказе в применении такого взыскания с указанием мотивов вручается государственному служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

5. В случае отказа государственного служащего от подписи в получении копии приказа о применении дисциплинарного взыскания об этом составляется соответствующий акт.

Статья «Пересмотр решения по дисциплинарному делу»

1. Пересмотр решения по дисциплинарному делу возможен в случаях:

1) обжалования наложенного дисциплинарного взыскания в комиссию государственного органа по служебным спорам. Порядок рассмотрения служебных споров в органах по рассмотрению служебных споров регулируется настоящим Кодексом;

2) обжалования наложенного дисциплинарного взыскания в суд. Порядок рассмотрения жалобы по дисциплинарному делу в судах определяется Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации;

3) издания акта прокурорского реагирования в ходе надзора за точным и единообразным соблюдением законодательства Российской Федерации;

4) в случаях, установленных Кодексом, если, по мнению вышестоящего руководителя, наложенное нижестоящим руководителем дисциплинарное взыскание не соответствует тяжести совершённого дисциплинарного проступка.

2. Подача жалобы по дисциплинарному делу не приостанавливает исполнения вынесенного приказа о наложении дисциплинарного взыскания до её рассмотрения по существу, за исключением случаев, установленных настоящим Кодексом.

В случае обжалования наложенного дисциплинарного взыскания в 10-дневный срок с момента принятия соответствующего акта действие приказа о наложении дисциплинарного взыскания может быть приостановлено по просьбе лица, привлекаемого к дисциплинарной ответственности.

РАЗДЕЛ «МАТЕРИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ»

Статья «Материальная ответственность»

Материальная ответственность государственных служащих является видом юридической ответственности, связанной с применением правовосстановительных санкций за причинение материального ущёрба публичному образованию-нанимателю (Российской Федерации или субъекту РФ) в результате совершения государственным служащим дисциплинарного проступка.

Статья «Основание материальной ответственности»

Государственный служащий привлекается к материальной ответственности за имущественное правонарушение, заключающееся в причинении материального ущёрба публичному образованию-нанимателю (Российской Федерации или субъекту РФ) в результате совершения дисциплинарного проступка.

Статья «Условия привлечения к материальной ответственности»

1. Государственный служащий обязан возместить прямой действительный ущерб, причинённый им в результате совершения дисциплинарного проступка.

2. Государственные служащие, причинившие ущерб не при исполнении служебных обязанностей, несут гражданско-правовую ответственность в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

3. Государственные служащие могут быть привлечены к материальной ответственности в соответствии с настоящим Кодексом в течение трех лет со дня обнаружения ущерба.

Статья «Пределы материальной ответственности»

1. За ущерб, причиненный при исполнении служебных обязанностей, государственные служащие несут материальную ответственность в размере причиненного ими ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет.

2. Возмещение причиненного ущерба в полном размере возможно только в случаях, установленных настоящих Кодексом, либо в соответствии с условием служебного контракта.

Статья «Обстоятельства, исключающие материальную ответственность»

Материальная ответственность за причинённый ущерб исключается, если ущерб возник в результате действия непреодолимой силы, крайней необходимости, необходимой обороны, правомерных действий, а также в случае неисполнения государственным органом обязанности по обеспечению надлежащих условий для сохранности имущества, переданного государственному служащему.

Статья «Определение размера причиненного ущерба и порядок его возмещения»

1. До принятия решения о возмещении ущерба конкретными государственным служащим должностное лицо, наделённое полномочиями по привлечению его к материальной ответственности от имени публичного образования-нанимателя, обязано назначить служебную проверку для установления виновных лиц, размера причиненного ущерба и причин его возникновения.

Для проведения такой проверки к участию в работе ведомственной дисциплинарной комиссии могут привлекаться соответствующие специалисты.

Причины ущерба, его размер и виновные лица могут быть установлены в ходе служебной проверки по факту совершения дисциплинарного проступка.

2. Служебная проверка должна быть закончена в месячный срок со дня обнаружения ущерба.

3. Истребование от государственного служащего письменного объяснения для установления причины возникновения ущерба является обязательным. В случае отказа или уклонения от предоставления указанного объяснения составляется соответствующий акт.

4. Государственный служащий имеет право знакомиться со всеми материалами служебной проверки и обжаловать их в порядке, установленном настоящим Кодексом.

Статья «Порядок взыскания причинённого ущерба»

1. Возмещение ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет, производится по приказу должностного лица, наделённого полномочиями по привлечению к материальной ответственности, путем удержания из ежемесячной оплаты труда государственного служащего, причинившего ущерб.

2. Вопрос о возмещении ущерба, размер которого превышает один оклад месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет, решается судом по иску должностного лица, наделенного полномочиями по привлечению государственного служащего к материальной ответственности от имени публичного образования-нанимателя.

3. Возмещение ущерба производится независимо от привлечения государственного служащего к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб.

4. Государственный служащий может добровольно полностью или частично возместить причиненный ущерб в денежной форме.

Приложение 3

Статистика федеральных государственных гражданских служащих, привлечённых к дисциплинарной ответственности за 2011–2016 годы[1]

Таблица 1

Период	В федеральных государственных органах – **ВСЕГО**	На федеральном уровне	В территориальных органах федеральных государственных органов	В том числе органы			
				законодательной власти	исполнительной власти	судебной власти (и прокуратура)	другие государственные органы
2011	30 610	191	30 419		29 477	1122	2
2012	26 768	186	26 582	1	25 730	1029	3
2013	26 767	221	26 546	1	25 985	768	4
2014	27 899	320	27 579		27 129	738	20
2015	31 610	365	31 245		30 684	863	19
2016	29 363	331	29 032	4	28 228	1099	25

Статистика государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, привлечённых к дисциплинарной ответственности за 2011–2016 годы

Таблица 2

Наименование		В том числе органы			
	Государственные органы субъектов Российской Федерации – ВСЕГО	законодательной власти	исполнительной власти	судебной власти	другие государственные органы
Российская Федерация					
2011	**5363**	**52**	**5031**	**197**	**83**
2012	**6024**	**46**	**5673**	**215**	**90**
2013	**6338**	**47**	**5961**	**259**	**71**
2014	**6911**	**57**	**6523**	**279**	**52**
2015	**8292**	**26**	**7925**	**282**	**59**
2016	**7597**	**37**	**7156**	**341**	**63**
Центральный федеральный округ					
2011	**864**	**6**	**828**	**15**	**15**
2012	**1042**	**4**	**976**	**31**	**31**
2013	**1487**	**2**	**1439**	**34**	**12**
2014	**1638**	**5**	**1579**	**42**	**12**
2015	**1736**	**2**	**1710**	**15**	**9**
2016	**1652**	**1**	**1605**	**28**	**18**
Белгородская область					
2011	10		10		
2012	25		24		
2013	55		54		
2014	18		18		
2015	24		24		

[1] Официальная статистическая информация Управления статистики труда Федеральной службы государственной статистики: письмо от 22 октября 2015 г. № 1463/05; письмо от 9 августа 2016 г. № 11.98/05; письмо от 9 августа 2017 г. № 1218/ог.

2016	24		24		
Брянская область					
2011	57		57		
2012	39		30	1	8
2013	59		59		
2014	42		41	1	
2015	59		59		
2016	86	1	78	6	1
Владимирская область					
2011	38	1	37		
2012	32		32		
2013	46		41	5	
2014	56		43	4	3
2015	56		48	7	1
2016	51		47	3	1
Воронежская область					
2011	21		21		
2012	32		31		1
2013	32		30		2
2014	58		58		
2015	37		36		1
2016	51		49		2
Ивановская область					
2011	37	3	34		
2012	17		17		
2013	41		41		
2014	48		47	1	
2015	79		79		
2016	60		60		
Калужская область					
2011	9		9		
2012	57		50	7	
2013	55		52	3	
2014	46		46		
2015	31		31		
2016	33		32		1
Костромская область					
2011	123		123		
2012	103		103		
2013	140		140		
2014	146		145	1	
2015	116		113	3	
2016	141		139	2	
Курская область					
2011	49		49		
2012	47	1	46		
2013	29		29		
2014	43		42	1	
2015	60		60		
2016	24		23	1	
Липецкая область					
2011	32		30		
2012	23		18		5
2013	33		33		
2014	40		40		
2015	32		29		3
2016	48		45	1	2
Московская область					
2011	57		50	3	4
2012	137		119	2	16

2013	142		135	7	
2014	189		169	3	17
2015	138	0	132	0	6
2016	212		201	8	3
Орловская область					
2011	7		7		
2012	31		31		
2013	26		23	1	2
2014	31		28	3	
2015	18		18		
2016	15		15		
Рязанская область					
2011	33		31		2
2012	40		40		
2013	58		54		4
2014	43		43		
2015	50	2	46	2	
2016	30		29	1	
Смоленская область					
2011	10		10		
2012	27		25		2
2013	26		21	4	1
2014	21	5	15	1	
2015	33		30	3	
2016	30		30		
Тамбовская область					
2011	7		7		
2012	25		23		2
2013	26		26		
2014	20		20		
2015	30		30		
2016	27		27		
Тверская область					
2011	53	1	40	12	
2012	44		33	11	
2013	66	1	55	9	1
2014	66		44	22	
2015	39		38		1
2016	52		47	5	
Тульская область					
2011	25		25		
2012	16		15		1
2013	16		16		
2014	16		16		
2015	38		38		
2016	29		23		6
Ярославская область					
2011	26		23		3
2012	37		36		1
2013	32	1	30		
2014	13		13		
2015	28		28		
2016	35		35		
г. Москва					
2011	271	1	265		5
2012	317	3	303	10	1
2013	612		607	5	
2014	753		748	5	
2015	878		878		
2016	704		701	1	2

Северо-Западный федеральный округ					
2011	**614**	**3**	**574**	**11**	**26**
2012	**537**	**4**	**517**	**9**	**7**
2013	**640**	**4**	**600**	**23**	**13**
2014	**638**	**10**	**591**	**30**	**7**
2015	**718**	**6**	**684**	**19**	**9**
2016	**701**	**2**	**667**	**26**	**6**
Республика Карелия					
2011	31	3	28		
2012	51	1	50		
2013	31		31		
2014	40	1	35	4	
2015	39	1	38		
2016	36	1	32	1	2
Республика Коми					
2011	43		42		1
2012	73		73		
2013	71	1	68	2	
2014	27		26	1	
2015	38		35	3	
2016	23		23		
Архангельская область					
2011	61		59		2
2012	34		33		1
2013	38	1	35	2	
2014	30	5	23	1	1
2015	68	5	59	4	
2016	46	1	43	1	1
в том числе Ненецкий авт. округ					
2011	4		4		
2012	10		10		
2013	6		6		
2014	4	1	3		
2015	11	1	10		
2016	18		18		
Вологодская область					
2011	126		126		
2012	84	2	82		
2013	32	1	29	2	
2014	204		193	11	
2015	154		150		4
2016	135		131	4	
Калининградская область					
2010	25		23		2
2011	48		33		15
2012	35		31		4
2013	174	1	162	11	
2014	73	4	67		2
2015	69		67		2
2016	51		38	12	1
Ленинградская область					
2011	9			3	6
2012	4			4	
2013	48		44		4
2014	5			5	
2015					
2016					

Мурманская область					
2011	42		34	8	
2012	64		59	5	
2013	44		33	8	3
2014	26		25		1
2015	39		29	10	
2016	88		82	6	
Новгородская область					
2011	44		42		2
2012	42	1	40		1
2013	45		43		2
2014	30		28		2
2015	68	0	68		0
2016	28	1	25	1	1
Псковская область					
2011	79		79		
2012	14		14		
2013	57		57		
2014	27		20	7	
2015	26		26		0
2016	52		52		
г. Санкт-Петербург					
2011	131		131		
2012	136		135		1
2013	132	1	127		4
2014	176		174	1	1
2015	217		212	2	3
2016	242		238	2	2
Южный федеральный округ					
2011	**741**	**5**	**686**	**47**	**3**
2012	**887**		**815**	**58**	**14**
2013	**1051**		**1015**	**33**	**3**
2014	**910**		**876**	**28**	**6**
2015	**1074**		**1040**	**31**	**3**
2016	**1401**	**2**	**1329**	**64**	**6**
Республика Адыгея					
2011	60		48	11	1
2012	58		48	3	1
2013	68		64	4	
2014	49		46	3	
2015	55		53	2	
2016	31		31		
Республика Калмыкия					
2011	20		20		
2012	66		63	3	
2013	78		78		
2014	82		82		
2015	81		81		
2016	83		83		
Республика Крым					
2016	309	1	308		
Краснодарский край					
2011	296	1	289	5	1
2012	283		270	2	1
2013	383		377	3	3
2014	335		332		3
2015	418		413	5	
2016	439		431	4	4
Астраханская область					

2011	54	3	51		
2012	74		67	7	
2013	46		38	8	
2014	77		76	1	
2015	57		49	7	1
2016	50		45	5	
Волгоградская область					
2011	136		115	20	1
2012	174		135	37	2
2013	270		261	9	
2014	183		162	18	3
2015	187		180	7	0
2016	179		134	45	
Ростовская область					
2011	175	1	163	11	
2012	238		232	6	
2013	206		197	9	
2014	184		178	6	
2015	276		264	10	2
2016	182	1	169	10	2
Город Севастополь					
2016	128		128		
Северо-Кавказский федеральный округ					
2011	**202**	**3**	**193**	**4**	**2**
2012	**331**	**2**	**285**	**38**	**6**
2013	**290**	**13**	**242**	**25**	**10**
2014	**385**	**25**	**325**	**29**	**6**
2015	**458**	**5**	**428**	**3**	**22**
2016	**410**	**7**	**385**	**14**	**4**
Республика Дагестан					
2011	78		78		
2012	69		63		6
2013	37	10	34		3
2014	55	23	29		3
2015	101	4	75		22
2016	78		78		
Республика Ингушетия					
2011	32		29	3	
2012	17		17		
2013	35	1	34		
2014	70		70		
2015	87	1	86		
2016	55		55		
Кабардино-Балкарская					
2011	9		8		1
2012	41	1	29	11	
2013	38		28	8	2
2014	36		33	3	
2015	38		38		
2016	52		44	7	1
Карачаево-Черкесская					
2011	9	1	7		1
2012	24		24		
2013	28	2	22	4	
2014	38		38		
2015	41		41		
2016	33	2	30		1
Республика Северная Осетия – Алания					

2011	13		13		
2012	18	1	17		
2013	20		19		1
2014	28		25	3	
2015	16		16		
2016	8		8		
Чеченская Республика					
2011	14		13	1	
2012	65		38	27	
2013	69		56	13	
2014	81		58	22	1
2015	46		43	3	
2016	74		67	7	
Ставропольский край					
2011	47	2	45		
2012	97		97		
2013	69		56	13	
2014	77	2	72	1	2
2015	129		129		
2016	110	5	103		2
Приволжский федеральный округ					
2011	**1194**	**1**	**1145**	**40**	**8**
2012	**1280**	**1**	**1239**	**22**	**18**
2013	**1208**	**14**	**1116**	**66**	**12**
2014	**1453**	**1**	**1377**	**69**	**6**
2015	**1593**	**7**	**1488**	**95**	**3**
2016	**1492**	**7**	**1370**	**102**	**13**
Республика Башкортостан					
2011	242	1	211	30	
2012	237		234	3	
2013	151	5	133	7	6
2014	179		155	23	1
2015	256		184	72	
2016	271		231	33	7
Республика Марий Эл					
2011	17		17		
2012	39		39		
2013	30		29		1
2014	22		22		
2015	36		36		
2016	22		22		
Республика Татарстан					
2010	62		59	3	
2011	82		80		2
2012	60		58		2
2013	81		74	6	1
2014	86		83	3	
2015	81		79	2	
2016	125		122	3	
Удмуртская Республика					
2011	45		44		1
2012	44		41		3
2013	46		35	10	1
2014	59		57	2	
2015	82		82		
2016	76	3	72		1
Республика Чувашия					
2011	60		58	2	
2012	78		74	4	

2013	114		112	2	
2014	68		67		1
2015	123	1	122		0
2016	83	2	81		
Пермский край					
2011	108		107		1
2012	115		114		1
2013	94	2	92		
2014	256		252	2	2
2015	195		194		1
2016	219		210	8	1
Кировская область					
2011	37		37		
2012	47		47		
2013	34	1	31	1	1
2014	64		59	5	
2015	85	1	83		1
2016	75		74		1
Нижегородская область					
2011	76		72	4	
2012	64		58	6	
2013	99		95	4	
2014	68		68		
2015	63	3	53	7	
2016	122		117	4	1
Оренбургская область					
2011	25		25		
2012	41		40		1
2013	72	6	59	7	
2014	74		65	9	
2015	54		45	9	
2016	81		72	9	
Пензенская область					
2011	109		107	2	
2012	130		122	5	3
2013	133		127	6	
2014	166		155	11	
2015	138		138		
2016	70	1	69		
Самарская область					
2011	96		94		2
2012	170		158	4	8
2013	153		144	7	2
2014	151		149		2
2015	182	1	180		1
2016	108		106		2
Саратовская область					
2011	142		140		2
2012	72	1	71		
2013	94		85	9	
2014	133	1	126	6	
2015	145	1	143	1	
2016	119		76	43	
Ульяновская область					
2011	136		134	2	
2012	143		143		
2013	60		60		
2014	83		83		
2015	110		110		
2016	93	1	92		

Уральский федеральный округ					
2011	**541**	**16**	**472**	**38**	**15**
2012	**638**	**11**	**592**	**30**	**5**
2013	**434**	**2**	**410**	**18**	**4**
2014	**368**	**3**	**341**	**22**	**2**
2015	**475**	**3**	**439**	**30**	**3**
2016	**435**	**2**	**404**	**19**	**10**
Курганская область					
2011	102	1	75	15	11
2012	180		176	4	
2013	99	1	88	9	1
2014	77		61	16	
2015	59		47	11	1
2016	65		59	6	
Свердловская область					
2011	112	2	110		
2012	155	3	134	14	4
2013	100		99	1	
2014	105		104	1	
2015	152	1	149	2	
2016	199		196	3	
Тюменская область					
2011	263	12	232	16	3
2012	218	4	205	8	1
2013	184	1	173	7	3
2014	153	1	146	3	2
2015	212	1	196	13	2
2016	128	2	110	6	10
Тюменская область (кроме Ханты-Мансийского – Югры и Ямало-Ненецкого АО)					
2011	116		100	16	
2012	100	2	90	8	
2013	132		125	7	
2014	102	2	97	3	
2015	125		111	13	1
2016	81	1	64	6	10
в том числе Ханты-Мансийский авт. округ – Югра					
2011	85	1	83		1
2012	59	1	58		
2013	6	1	3		2
2014	8		6		2
2015	21	1	20		
2016	23		23		
Ямало-Ненецкий авт. округ					
2011	62	11	49		2
2012	59	1	57		1
2013	46		45		1
2014	43		43		
2015	66		65		1
2016	24	1	23		
Челябинская область					
2011	64	1	55	7	1
2012	85	4	77	4	
2013	51		50	1	
2014	33	1	30	2	
2015	52	1	47	4	
2016	43		39	4	

Сибирский федеральный округ					
2011	**792**	**6**	**770**	**8**	**8**
2012	**888**	**8**	**872**	**7**	**1**
2013	**917**	**10**	**844**	**51**	**12**
2014	**1055**	**5**	**1001**	**42**	**7**
2015	**998**		**930**	**64**	**4**
2016	**1009**	**9**	**948**	**49**	**3**
Республика Алтай					
2011	35	5	29		1
2012	32		32		
2013	34	2	32		
2014	20		20		
2015	28		24	4	
2016	25	2	23		
Республика Бурятия					
2011	69		65	4	
2012	69	8	61		
2013	109		97	4	8
2014	97		92	5	
2015	94		87	4	3
2016	122		116	6	
Республика Тыва					
2011	19		19		
2012	38		38		
2013	50	7	41		2
2014	56	2	45	5	4
2015	53		53		
2016	55	1	49	5	
Республика Хакасия					
2011	44		44		
2012	46		46		
2013	22		22		
2014	18		17		1
2015	24		24		
2016	33		32		1
Алтайский край					
2011	69		69		
2012	82		82		
2013	50		50		
2014	80	1	79		
2015	105		100	5	
2016	46		46		
Забайкальский край					
2011	65	1	58	4	2
2012	63		56	7	
2013	51		47	4	
2014	86	2	78	6	
2015	83		72	11	
2016	36		34	2	
Красноярский край					
2011	85		85		
2012	95		95		
2013	148		137	11	
2014	105		97	7	1
2015	89		80	8	1
2016	138	1	127	9	1
Иркутская область					
2011	104		104		
2012	73		73		

2013	111		108	1	2
2014	157		151	6	
2015	174		170	4	
2016	150		149		1
Кемеровская область					
2011	61		57		4
2012	114		113		1
2013	96		96		
2014	122		121		1
2015	82		79	3	
2016	70		69	1	
Новосибирская область					
2011	80		79		1
2012	87		87		
2013	88	1	80	7	
2014	80		77	3	
2015	133		119	14	
2016	197	5	173	19	
Омская область					
2011	128		128		
2012	138		138		
2013	118		108	10	
2014	171		168	3	
2015	83		76	7	
2016	86		85	1	
Томская область					
2011	33		33		
2012	51		51		
2013	40		26	14	
2014	63		56	7	
2015	50		46	4	
2016	51		45	6	
Дальневосточный федеральный округ					
2011	**415**	**12**	**363**	**34**	**6**
2012	**421**	**16**	**377**	**20**	**8**
2013	**311**	**2**	**295**	**9**	**5**
2014	**448**	**8**	**417**	**17**	**6**
2015	**698**	**1**	**667**	**25**	**5**
2016	**497**	**7**	**448**	**39**	**3**
Республика Саха (Якутия)					
2011	72	3	59	6	4
2012	87	2	83	2	
2013	102		101	1	
2014	95		92	2	1
2015	114		113		1
2016	108	4	103	1	
Камчатский край					
2011	14		11	3	
2012	76		71		5
2013	26		25		1
2014	24	1	19	1	3
2015	36		35		1
2016	25		24	1	
Приморский край					
2011	159	7	145	7	
2012	64	5	55	4	
2013	60	2	50	4	4
2014	101		99	1	1

2015	297		288	6	3
2016	71		67	3	1
Хабаровский край					
2011	31	1	17	13	
2012	56	3	45	8	
2013	21		21		
2014	39		31	8	
2015	50	1	41	8	
2016	40	2	29	9	
Амурская область					
2011	45		39	4	2
2012	33	3	22	5	3
2013	25		25		
2014	60	3	53	2	
2015	55		52	3	
2016	58		53	5	
Магаданская область					
2011	31		31		
2012	39		39		
2013	19		16	3	
2014	33		33		
2015	57		57		
2016	57		57		
Сахалинская область					
2011	37	1	35	1	
2012	42	1	40	1	
2013	46		45	1	
2014	68		64	3	1
2015	70		65	5	
2016	100		91	7	2
Еврейская авт. область					
2011	17		17		
2012	12		12		
2013	7		7		
2014	20		20		
2015	10		7	3	
2016	28	1	14	13	
Чукотский авт. округ					
2011	9		9		
2012	12	2	10		
2013	5		5		
2014	8	2	6		
2015	9		9		
2016	10		10		
Крымский федеральный округ[1]					
2014	**16**		**16**		
2015	**542**	**2**	**539**		**1**
Республика Крым					
2014	13		13		
2015	195	2	192		1
Город федерального значения Севастополь					
2014	3		3		
2015	347		347		

[1] В соответствии с Указом Президента РФ от 28.07.2016 № 375 «О Южном федеральном округе» Южный федеральный округ и Крымский федеральный округ преобразованы в Южный федеральный округ // СЗ РФ. 2016. № 31. Ст. 4984.

Статистические данные по субъектам РФ, предоставившим обобщённую информацию о государственных гражданских служащих высших органов исполнительной власти соответствующих субъектов РФ, подлежащих дисциплинарной ответственности за период 2010 года – 1-ю половину 2015 года

(Данные обобщены и систематизированы на основе ответов на запросы, направленные в подразделения по вопросам государственной службы и кадров высших органов исполнительной власти субъектов РФ)

Таблица 3

Субъекты Российской Федерации	Период	Количество гражданских служащих, допустивших нарушения служебной дисциплины	Из них привлечено к дисциплинарной ответственности	Количество случаев привлечения к дисциплинарной ответственности за совершение повторного дисциплинарного проступка	Виды дисциплинарных взысканий, наложенных на гражданских служащих				Количество дисциплинарных взысканий, обжалованных		Количество административных и судебных решений, вынесенных в пользу служащих, обжаловавших дисциплинарное взыскание	Количество гражданских служащих, привлечённых к материальной ответственности
					замечание	выговор	предупреждение о неполном должностном соответствии	увольнение в порядке дисциплинарного взыскания	в административном порядке	в судебном порядке		
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**
г. Санкт-Петербург	2013	290	140	-	81	57	2	-	-	-	-	-
	2014	385	206	-	144	57	5	-	-	-	-	-
	2015	262	137	-	90	43	2	-	-	-	-	-
г. Севастополь	2014/2015	8	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Республика Крым	2014 - 2015	-	Случаи привлечения к дисциплинарной ответственности отсутствуют	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Республика Саха (Якутия)	2010	106	94	3	74	20	-	-	-	-	-	-
	2011	134	120	5	96	23	3	-	-	-	-	-
	2012	141	131	6	91	39	2	-	-	-	-	-
	2013	157	137	6	104	33	-	-	1	1	2	-
	2014	151	144	7	114	30	-	-	-	1	-	-
	2015	113	82	5	63	19	-	-	-	-	-	3
Чувашская Республика	2010	72	59	-	47	12	-	-	-	-	-	-
	2011	127	83	-	51	29	3	-	-	-	-	-
	2012	203	101	-	80	20	1	-	-	1	-	-
	2013	254	135	-	104	29	1	1	-	1	-	-
	2014	199	72	-	58	14	-	-	-	-	-	-
	2015	198	93	-	74	18	1	-	-	-	-	-

Таблица 3 (продолжение)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Алтайский край	2010	85	63	2	45	17	-	-	-	2	2	-
	2011	91	46	-	33	12	1	-	-	-	-	-
	2012	132	82	4	55	19	2	-	-	1	1	4
	2013	94	58	3	39	14	-	1	-	-	-	4
	2014	137	88	4	66	22	1	1	-	-	-	1
	2015	97	71	3	44	18	-	-	-	-	-	-
Забайкальский край	2010	90	73	6	53	14	6	1	-	1	1	-
	2011	67	59	2	41	15	2	-	-	-	-	-
	2012	147	113	4	85	27	2	-	-	-	-	-
	2013	99	75	5	58	14	1	1	1	1	2	-
	2014	140	96	11	73	18	4	1	1	1	1	-
	2015	105	71	11	45	24	2	-	-	1	1	1
Приморский край	2010	81	58	-	36	20	2	-	-	-	-	-
	2011	103	68	-	41	25	2	-	-	-	-	-
	2012	82	54	-	43	7	4	-	-	-	-	-
	2013	125	66	-	53	12	-	-	-	3	1	-
	2014	143	76	-	60	16	-	-	-	2	-	-
	2015	92	63	-	130	37	-	-	-	1	-	-
Волгоградская область	2010	122	122	17	92	43	3	1	-	1	-	-
	2011	150	150	11	127	33	1	-	-	4	4	-
	2012	179	179	13	139	52	1	-	-	-	-	-
	2013	168	168	79	155	91	1	-	-	-	-	-
	2014	182	182	26	150	53	3	2	-	2	1	3
	2015	117	117	15	93	37	-	2	-	3	1	-
Ивановская область	2010	35	32	-	23	9	-	-	-	-	-	-
	2011	49	41	2	34	7	-	-	-	-	-	-
	2012	48	25	-	18	7	-	-	-	-	-	-
	2013	69	57	3	36	19	1	1	-	1	1	-
	2014	91	80	7	59	21	-	-	-	1	1	-
	2015	90	64	4	47	16	-	-	-	1**	-	-
Костромская область	2010	140	140	18*	65	130	-	-	-	-	-	-
	2011	149	149	14	86	77	-	-	-	-	-	-
	2012	137	137	7	86	57	-	-	-	-	-	-
	2013	178	178	21	120	79	-	-	-	-	-	-
	2014	176	176	30	119	87	-	-	-	-	-	-
	2015	118	118	8	68	58	-	-	-	-	-	-

Таблица 3 (продолжение)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Рязанская область	2010	36	35	2	24	13	1	-	-	1	1	-
	2011	62	62	3	42	17	-	3	-	1	1	-
	2012	91	91	5	66	17	-	-	-	1	1	-
	2013	87	87	3	49	28	1	-	-	-	-	1
	2014	76	76	6	53	18	3	1	-	2	1	1
	2015	48	48	-	29	9	1	-	-	-	-	1

* Несколько государственных служащих привлечено к дисциплинарной ответственности более 2 раз.

** Судебное заседание на момент представления данных еще не состоялось.

Статистические данные по субъектам РФ, предоставившим информацию о государственных гражданских служащих отдельных органов исполнительной власти соответствующих субъектов РФ, привлечённых к дисциплинарной ответственности за период 2010 года – 1-ю половину 2015 года

Таблица 4

Субъекты Российской Федерации	Период	Количество гражданских служащих, допустивших нарушения служебной дисциплины	Из них привлечено к дисциплинарной ответственности	Количество случаев привлечения к дисциплинарной ответственности за совершение повторного дисциплинарного проступка	Виды дисциплинарных взысканий, наложенных на гражданских служащих				Количество дисциплинарных взысканий, обжалованных		Количество административных и судебных решений, вынесенных в пользу служащих, обжаловавших дисциплинарное взыскание	Количество гражданских служащих, привлечённых к материальной ответственности
					замечание	выговор	предупреждение о неполном должностном соответствии	увольнение в порядке дисциплинарного взыскания	в административном порядке	в судебном порядке		
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**
г. Санкт-Петербург *Администрация Губернатора г. Санкт-Петербурга*	2010	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2011	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
	2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2014	3	2	-	1	1	-	-	-	-	-	-
	2015	4	2	-	1	-	-	1	-	-	-	-
Республика Карелия *Администрация Главы Республики Карелия*	2010	43	43	5	27	20	1	-	-	-	-	-
	2011	45	45	1	29	16	1	-	-	-	-	-
	2012	52	52	13	45	19	1	-	-	-	-	-
	2013	42	42	-	37	4	1	-	-	-	-	-
	2014	35	34	1	27	7	-	-	-	-	-	-
Республика Марий Эл	2010 -	-	Случаи привлечения к	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Администрация Главы Республики Марий Эл	2015		дисциплинарной ответственности отсутствуют									
Краснояр-ский край	2010	2	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-
	2011	11	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-
	2012	8	7	-	4	3	-	-	-	-	-	-
	2013	2	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-
	2014	3	3	-	2	1	-	-	-	-	-	-
	2015	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Хабаровский край *Аппарат Губернатора и Правительства Хабаровского края*	2010	64	36	2	20	14	3	1	-	1	1	-
	2011	45	31		16	14	1	-	-	-	-	-
	2012	57	45	2	24	23	-	-	-	-	-	-
	2013	64	29	5	25	10	-	-	-	-	-	-
	2014	56	33	3	22	11	1	-	-	-	-	-
	2015	38	13	4	14	2	-	-	-	-	-	1
Амурская область *Аппарат Губернатора и Правительства Амурской области*	2014	Информация отсутствует			14	9						
	2015				9	7	1					
Кировская область *Администрация Правительства Кировской области*	2010	2	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-
	2011	2	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-
	2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013	4	4	-	4	-	-	-	-	-	-	-
	2014	16	16	-	16	-	-	-	-	-	-	-
	2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Курганская область *Аппарат Правительства Курганской области*	2010	3	2	-	2	1	-	-	-	-	-	3
	2011 - 2014	-	Случаи привлечения к дисциплинарной ответственности отсутствуют	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Магаданская область *Аппарат Правительства Магаданской области*	2010	37	34	-	22	9	2	-	-	-	-	-
	2011	46	41	-	24	8	-	-	-	-	-	-
	2012	42	35	1	22	9	2	-	-	-	-	-
	2013	45	42	3	34	5	-	-	-	-	-	-
	2014	82	59	6	54	10	1	-	-	-	-	-
	2015	35	30	6	23	5		-	-	-	-	-

Орловская область	2010	47	44	2	19	19	4	2	-	-	-	-
	2011	29	18	2	12	5	1	-	-	-	-	-
	2012	61	34	-	21	12	-	1	-	-	-	-
	2013	34	34	-	16	17	-	1	-	-	-	-
	2014	22	22	-	17	5	-	-	-	-	-	-
	2015			-	16	1	-	-	-	-	-	-
Псковская область *Руководители ОИВ области и государственные гражданские служащие Аппарата Администрации Псковской области*	2010	5	5	-	4	1	-	-	-	-	-	-
	2011	9	9	-	8	1	-	-	-	-	-	-
	2012	11	11	-	11	-	-	-	-	-	-	-
	2013	21	21	-	12	9	-	-	-	-	-	-
	2014	5	5	-	4	1	-	-	-	-	-	-
	2015	9	9	-	4	5	-	-	-	-	-	-
Свердловская область *Управление делами Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области*	2012 - 2015	-	Случаи привлечения к дисциплинарной ответственности отсутствуют	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**
Тамбовская область *Администрация Тамбовской области*	2010	17	7		6	1	-	-	-	-	-	-
	2011	16	10	-	9	1	-	-	-	-	-	-
	2012	7	3	-	2	1	-	-	-	-	-	-
	2013	18	12	-	11	1	-	-	-	-	-	-
	2014	10	3	-	3	1	-	-	-	-	-	-
	2015	33	19	3	18	3	-	1	-	1**	-	-
Ульяновская область *Аппарат Правительства Ульяновской области*****	2012	-	90	15*	67	33	-	1	-	-	-	-
	2013	-	73	8*	33	20	-	-	-	-	-	-
	2014	-	65	10*	43	24	-	-	-	-	-	-
	2015	-	28	1	16	6	1	-	-	-	-	-

*Несколько государственных служащих привлечено к дисциплинарной ответственности более 2 раз.

** Судебное заседание на момент представления данных еще не состоялось.

***Данные обобщены и систематизированы на основе ответов на запросы, направленные в подразделения по вопросам государственной службы и кадров высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

****Правительство Ульяновской области [Электронный ресурс]. URL: http://ulgov.ru/правительство/ггс/.

Приложение 4

Сведения о количестве офицеров Вооружённых Сил РФ, привлечённых к дисциплинарной ответственности, и о количестве наложенных на них дисциплинарных взысканий[1]

	Привлечено к дисциплинарной ответственности, **ВСЕГО** (чел.)	Количество наложенных дисциплинарных взысканий*				
		выговор	строгий выговор	предупреждение о неполном служебном соответствии	снижение в воинской должности	досрочное увольнение с воинской службы в связи с невыполнением условий контракта
2010 г.	**38 466**	30 414	19 706	2029	109	1031
2011 г.	**29 163**	21 466	12 997	1182	325	3938
2012 г.	**29 406**	25 803	13 740	1447	34	403
2013 г.	**26 117**	23 913	12 398	1463	30	303
2014 г.	**37 121**	26 333	11 746	1497	40	383

Дисциплинарные взыскания «выговор» и «строгий выговор» могут быть наложены на военнослужащего в течение года неоднократно.

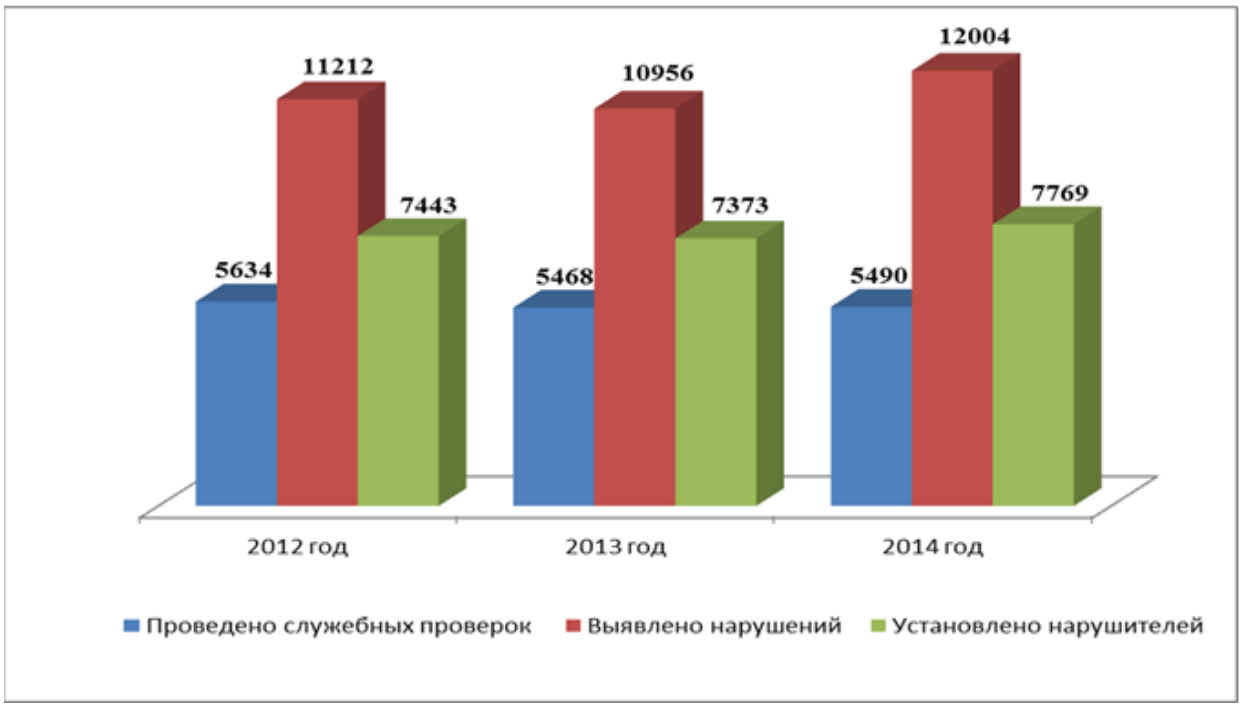
[1] Письмо Министерства обороны Российской Федерации от 10 сентября 2015 г. № 173/24363 на № 1812/0617.

Приложение 5

Статистические данные о привлечении к дисциплинарной ответственности сотрудников таможенных органов за период 2012 – первый квартал 2015 г.[1]

Период	Количество проведённых проверок в органах ФТС	Выявлено нарушений служебной дисциплины	Количество сотрудников таможенных органов, допустивших нарушение служебной дисциплины	Из них привлечено к дисциплинарной ответственности	Количество наложенных дисциплинарных взысканий
2012	5634	11 212	7343	Нет данных	
2013	5468	10 956	7373		
2014	5490	12 004	7769	3535	4371 (в т.ч. 25 – уволены из таможенных органов)
1-й квартал 2015	1176	Нет данных		1057	

Диаграмма 1



[1] Федеральная таможенная служба «О ходе реализации мер по противодействию коррупции в Федеральной таможенной службе» [Электронный ресурс]. URL / http://www.customs.ru /index.php?option=com_content&view=article&id=17264&Itemid=2392.

Приложение 6

А Н К Е Т А

(при ответе на вопросы выберите один из предложенных вариантов или дайте свой ответ)

1. Название государственного органа, в котором Вы проходите службу_____

_____

2. Ваш пол:

1. Муж.
2. Жен.

3. Ваш возраст:

1. до 25 лет
2. 25–35 лет
3. 36–45 лет
4. 46–55 лет
5. Больше 55 лет

4. Стаж государственной службы:

1. До 1 года
2. 1–5 лет
3. 5–10 лет
4. 10–15 лет
5. Свыше 15 лет

В том числе стаж службы в данном государственном органе:

1. До 1 года
2. 1–5 лет
3. 5–10 лет
4. 10–15 лет
5. Свыше 15 лет

5. Каков мотив поступления Вас на государственную службу?

1. Служба обществу
2. Наличие широких возможностей самореализации
3. Высокий уровень заработанной платы и иных льгот
4. Высокий социально-правовой статус
5. Стабильность службы, уверенность в завтрашнем дне
6. Интересная работа
7. Больше никуда не получилось устроиться
8. Не было конкретного мотива, так сложилось
9. Другое (указать конкретно)_____

_____

6. Как Вы можете оценить уровень соблюдения служебной дисциплины в государственном органе, в котором Вы проходите службу?

1. Высокий
2. Средний
3. Удовлетворительный
4. Низкий

7. Какой вид ответственности Вы считаете наиболее эффективным для обеспечения служебной дисциплины?

1. Дисциплинарная
2. Материальная
3. Административная
4. Уголовная

5. Моральная
6. Иная (указать какая) _____
7. Сочетание разных видов ответственности
8. По-разному в различных ситуациях

8. Что является более действенным для поддержания служебной дисциплины?

1. Дисциплинарные взыскания
2. Поощрения
3. Социальные гарантии
4. Сравнительно высокий уровень оплаты труда
5. Иное (указать, что конкретно)_____

_____

9. Считаете ли Вы, что государственные служащие привлекаются к дисциплинарной ответственности в связи с:

1. Конфликтными отношениями между руководителем и подчиненным и обусловлены субъективными причинами
2. Желанием руководителя неукоснительно обеспечивать режим законности и дисциплины во вверенном государственном органе и обусловлены объективными факторами
3. Иными основаниями (указать, какими конкретно)_____

_____

10. Является ли неотвратимым наложение дисциплинарного взыскания за совершение дисциплинарного проступка?

1. Да
2. Нет, поскольку налагается по усмотрению руководителя
3. Дисциплинарная ответственность применяется крайне редко, так как многие дисциплинарные проступки не выявляются

11. Какие виды дисциплинарных взысканий, на ваш взгляд, наиболее действенны при нарушении служебной дисциплины?

1. Материального характера
2. Морального характера

12. Применялись ли к Вам дисциплинарные взыскания?

1. Да
2. Нет

Если да, то какие конкретно дисциплинарные взыскания к Вам применялись?____

_____

13. За совершение каких дисциплинарных проступков к Вам применялись дисциплинарные взыскания?_____

_____

14. Были ли случаи привлечения Вас к дисциплинарной ответственности за совершение повторного в течение года дисциплинарного проступка?

1. Да
2. Нет

А кого-нибудь из Ваших коллег?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь сказать

15. Считали ли Вы справедливым наложенное на Вас дисциплинарное взыскание?

1. Да
2. Нет

3. Дисциплинарное взыскание не налагалось

16. Обжаловали ли Вы наложенное дисциплинарное взыскание?

1. Да
2. Нет
3. Дисциплинарное взыскание не налагалось

Если да, то в каком порядке Вы обжаловали дисциплинарное взыскание?

1. В административном
2. В судебном

17. Считаете ли Вы, что обжалование в судебном порядке дисциплинарных взысканий должно осуществляться в соответствии с:

1. Гражданским процессуальным кодексом РФ, т.е. в общем порядке, как это имеет место в настоящее время
2. Кодексом административного судопроизводства РФ, т.е. в специальном порядке, как административного дела

18. Какими взысканиями необходимо, на Ваш взгляд, дополнить перечень действующих дисциплинарных взысканий?

1. Дисциплинарный штраф
2. Дисциплинарная дисквалификация на определенный срок
3. Сокращение должностного оклада
4. Лишение льгот на определённый срок
5. Сокращение пенсии
6. Не следует его дополнять
7. Другое (указать)_____

_____

19. Связано ли привлечение государственного служащего к материальной ответственности с совершением дисциплинарного проступка?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь сказать

20. Должны ли применяться меры поощрения в период действия дисциплинарных взысканий?

1. Да
2. Нет
3. Иное (указать, что конкретно)_____

_____

21. Ваша оценка эффективности применения мер дисциплинарной ответственности в органе, где Вы служите:

1. Они практически не применяются, так как в этом нет необходимости
2. Их желательно применять значительно чаще, чем сейчас
3. Они применяются слишком часто и не всегда обоснованно
4. Дисциплинарная ответственность способствует обеспечению служебной дисциплины
5. Иное (указать) _____

_____

22. Считаете ли Вы, что привлечение в дисциплинарной ответственности должно осуществляться:

1. Без элементов общественного контроля, как это имеет место в настоящее время
2. С элементами общественного контроля (например, проведение служебной

проверки с привлечением независимых экспертов)

3. Иное (указать)_____
_____

23. Считаете ли Вы необходимым:

1. Предоставление права налагать дисциплинарные взыскания, наряду с представителем нанимателя, также непосредственным начальникам
2. Сохранить существующий порядок, когда дисциплинарное взыскание налагается только представителем нанимателя

24. Как Вы считаете, какие дисциплинарные проступки: коррупционные или некоррупционные – более опасны?

1. Коррупционные
2. Некоррупционные
3. Те и другие одинаково опасны
4. По-разному в зависимости от конкретной ситуации

25 Считаете ли Вы, что дисциплинарная ответственность за совершение коррупционных проступков должна отличаться от обычной?

1. Да
2. Нет

Если да, то отличие должно состоять:

1. Во введении дополнительных дисциплинарных взысканий
2. Во введении иной процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности
3. В запрете применять некоторые менее строгие дисциплинарные взыскания
4. Иное (указать, что конкретно) _____
_____

26. Есть ли у Вас собственные предложения по совершенствованию дисциплинарной ответственности?

1. Нет
2. Да (указать, какие конкретно)_____
_____
_____
_____
_____

Приложение 7

РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ

Результаты анкетирования 279 государственных гражданских служащих и служащих федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью

Вопрос	Варианты ответов	Количество ответивших респондентов (чел.)	Процент ответивших респондентов
1. Название государственного органа, в котором Вы проходите службу?		**279**	**100%**
	Администрация Краснодарского края, УФМС по Краснодарскому краю, Управление Федерального казначейства по Краснодарскому краю, МВД России, Прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Федеральная таможенная служба		
2. Ваш пол?	мужской	101	36%
	женский	178	63%
3. Ваш возраст?	до 25 лет	26	9 %
	25–35 лет	146	52%
	36–45 лет	61	22%
	46–55 лет	35	12%
	Больше 55 лет	9	3 %
4. Стаж государственной службы	До 1 года	20	7 %
	1–5 лет	98	35%
	5–10 лет	60	22%
	10–15 лет	42	15%
	Свыше 15 лет	55	20%
В том числе стаж службы в данном государственном органе:	До 1 года	30	11%
	1–5 лет	124	44%
	5–10 лет	67	24%
	10–15 лет	29	11%
	Свыше 15 лет	27	10%
5. Каков мотив поступления Вас на государственную службу?	Служба обществу	58	21%
	Наличие широких возможностей самореализации	38	14%
	Высокий уровень заработанной платы и иных льгот	17	6%
	Высокий социально-правовой статус	23	8%
	Стабильность службы, уверенность в завтрашнем дне	111	40%
	Интересная работа	85	30%
	Больше никуда не получилось устроиться	22	%
	Не было конкретного мотива, так сложилось	25	9%
	Другое (указать конкретно)	4	1%
		В том числе:	

		– в связи с реорганизацией государственного органа; *– возможность работать по профессии;* *– продолжение службы*	
6. Как Вы можете оценить уровень соблюдения служебной дисциплины в государственном органе, в котором Вы проходите службу?	Высокий	167	60%
	Средний	98	35%
	Удовлетворительный	11	4%
	Низкий	1	0,3%
7. Какой вид ответственности Вы считаете наиболее эффективным для обеспечения служебной дисциплины?	Дисциплинарная	55	20%
	Материальная	61	22%
	Административная	5	2%
	Уголовная	6	2%
	Моральная	23	8%
	Иная (указать какая)	1	0,3%
	Сочетание разных видов ответственности	56	20%
	По-разному в различных ситуациях	81	29%
8. Что является более действенным для поддержания служебной дисциплины?	Дисциплинарные взыскания	67	2%
	Поощрения	117	42 %
	Социальные гарантии	51	18%
	Сравнительно высокий уровень оплаты труда	96	33%
	Иное (указать, что конкретно)	11	4%
		В том числе: *– здоровое отношение в коллективе;* *– авторитет руководителя;* *– высокий уровень правосознания служащих;* *– как поощрение, так и взыскание – в каждом случае своё;* *– сочетание взысканий и поощрений;* *– качественный отбор претендентов на замещение вакантных должностей, отбор людей с высоким уровнем знания и опыта и морально-этических качеств;* *– уважительное, а иногда и дружеское отношение в коллективе;* *– разумное сочетание дисциплинарных взысканий и поощрений;* *– строгое соблюдение должностного регламента;* *– формирование творческой позитивной атмосферы в коллективе;* *– предупреждение с последующим увольнением*	

9. Считаете ли Вы, что государственные служащие привлекаются к дисциплинарной ответственности в связи с:	Конфликтными отношениями между руководителем и подчиненным и обусловлены субъективными причинами	66	24%
	Желанием руководителя неукоснительно обеспечивать режим законности и дисциплины во вверенном государственном органе и обусловлены объективными факторами	181	65%
	Иными основаниями (указать, какими конкретно)	32	11%
		В том числе: *– совершением дисциплинарного проступка, повлекшего неблагоприятные последствия для государственных органов;* *– неисполнением законодательства;* *– по-разному в различных ситуациях;* *– в связи с необходимостью наказать кого-нибудь;* *– не сталкивались с дисциплинарной ответственностью;* *– бывает по-разному;* *– невыполнением нормативно установленных обязанностей;* *– все зависит от конкретной ситуации и личности руководителя;* *– различной трактовкой нормативно-правовых актов структурными подразделениями*	
10. Является ли неотвратимым наложение дисциплинарного взыскания за совершение дисциплинарного проступка?	Да	101	36%
	Нет, поскольку налагается по усмотрению руководителя	139	50%
	Дисциплинарная ответственность применяется крайне редко, так как многие дисциплинарные проступки не выявляются	31	11%
11. Какие виды дисциплинарных взысканий, на ваш взгляд, наиболее действенны при нарушении служебной дисциплины?	Материального характера	133	48%
	Морального характера	146	52%
12. Применялись ли к Вам дисциплинарные взыскания?	Да	53	19%
	Нет	226	81%
Если да, то какие конкретно дисциплинарные взыскания к Вам применялись?	• *Замечание*	26	9%
	• *Выговор*	20	7%
	• *Строгий выговор (в ОВД)*	5	2%

	• *Предупреждение о неполном служебном соответствии (в ОВД)*	3	1%
	• *Лишение квартальной премии 100%*	1	0,3%
	• *Взыскание материального характера*	1	0,3%
13. За совершение каких дисциплинарных проступков к Вам применялись дисциплинарные взыскания?	• *Ненадлежащее исполнение служебных обязанностей*	8	3%
	• *Ненадлежащая исполнительская дисциплина*	2	0,6%
	• *Публикации в социальных сетях*	1	0,3%
	• *Неточности в декларации о доходах*	4	1,5%
	• *За нарушение контрольных сроков исполнения задания оперативниками*	1	0,3%
	• *Совершение дисциплинарного проступка подчинёнными личного состава ОВД РФ*	3	1%
	• *Нарушение процессуальных сроков, установленных УПК РФ сотрудником МВД*	3	1%
	• *Утеря удостоверения сотрудником МВД РФ*	1	0,3%
	• *По результатам проверки отделом делопроизводства (СК)*	1	0,3%
	• *Нарушения, выявленные органами прокуратуры*	2	0,6%
	• *Слабый контроль*	1	0,3%
	• *Невнимательность при выполнении работы*	1	0,3%
	• *Неисполнение регламента государственного служащего*	2	0,6%
	• *Ошибки технического характера*	1	0,3%
14. Были ли случаи привлечения Вас к дисциплинарной ответственности за совершение повторного в течение года дисциплинарного проступка?	Да	6	2%
	Нет	273	98%
А кого-нибудь из Ваших коллег?	Да	66	24%
	Нет	156	56%

	Затрудняюсь ответить	77	28%
15. Считали ли Вы справедливым наложенное на Вас дисциплинарное взыскание?	Да	27	10%
	Нет	34	12%
	Дисциплинарное взыскание не налагалось	225	81%
16. Обжаловали ли Вы наложенное дисциплинарное взыскание?	Да	-	0%
	Нет	64	23%
	Дисциплинарное взыскание не налагалось	201	72%
Если да, то в каком порядке Вы обжаловали дисциплинарное взыскание?	В административном	-	-
	В судебном	-	-
17. Считаете ли Вы, что обжалование в судебном порядке дисциплинарных взысканий должно осуществляться в соответствие с:	Гражданским процессуальным кодексом РФ, т.е. в общем порядке, как это имеет место в настоящее время	194	70%
	Кодексом административного судопроизводства РФ, т.е. в специальном порядке, как административного дела	50	18%
18. Какими взысканиями необходимо, на Ваш взгляд дополнить перечень действующих дисциплинарных взысканий?	Дисциплинарный штраф	29	10%
	Дисциплинарная дисквалификация на определенный срок	17	6%
	Сокращение должностного оклада	8	3%
	Лишение льгот на определённый срок	5	2%
	Сокращение пенсии	2	0,7%
	Не следует его дополнять	214	77%
	Другое (указать)	*Следует поднять престиж государственной службы, оплату труда и социальные гарантии, тогда государственный служащий будет дорожить своим рабочим местом*	
19. Связано ли привлечение государственного служащего к материальной ответственности с совершением дисциплинарного проступка?	Да	92	33%
	Нет	63	23%
	Затрудняюсь сказать	114	41%
20. Должны ли применяться меры поощрения в период действия дисциплинарных взысканий?	Да	124	45%
	Нет	140	50%

	Иное (указать, что конкретно)	• *Ограничение применения поощрений* • *Возможно досрочное снятие дисциплинарного взыскания при высоких результатах работы* • *Применение мер поощрения должно ставиться в зависимость от дисциплинарного проступка* • *На усмотрение руководителя;* • *Тестирование на системной основе с учётом предшествующего поведения*	
21. Ваша оценка эффективности применения мер дисциплинарной ответственности в органе, где Вы служите:	Они практически не применяются, так как в этом нет необходимости	87	31%
	Их желательно применять значительно чаще, чем сейчас	11	4%
	Они применяются слишком часто и не всегда обоснованно	41	15%
	Дисциплинарная ответственность способствует обеспечению служебной дисциплины	128	46%
	Иное (указать)	6	2%
		– они применяются, когда есть обоснованное нарушение служебной дисциплины; *– об эффективности применения мер дисциплинарной ответственности можно говорить лишь частично, поскольку зачастую имеет место «формализация» отношений;* *– дисциплинарное взыскание никак не отражается на работоспособности отдельных служащих;* *– применяются, чаще не надо* *– государственные служащие действуют в соответствии с законодательством и должностным регламентом, дорожат своей репутацией и не допускают нарушений служебной дисциплины*	
22. Считаете ли Вы, что привлечение к дисциплинарной ответственности должно осуществляться:	Без элементов общественного контроля, как это имеет место в настоящее время	153	55%
	С элементами общественного контроля (например, проведение служебной проверки с привлечением независимых экспертов)	101	36%
	Иное (указать)	*Общественный контроль имеет смысл в отдельных случаях в зависимости от дисциплинарного проступка*	

23. Считаете ли Вы необходимым:	Предоставление права налагать дисциплинарные взыскания, наряду с представителем нанимателя, также непосредственным начальникам	61	22%
	Сохранить существующий порядок, когда дисциплинарное взыскание налагается только представителем нанимателя	205	74%
24. Как Вы считаете, какие дисциплинарные проступки: коррупционные или некоррупционные – более опасны?	Коррупционные	98	35%
	Некоррупционные	3	1%
	Те и другие одинаково опасны	86	31%
	По-разному в зависимости от конкретной ситуации	96	34%
25. Считаете ли Вы, что дисциплинарная ответственность за совершение коррупционных проступков должна отличаться от обычной?	Да	221	79%
	Нет	55	21%
Если да, то отличие должно состоять:	Во введении дополнительных дисциплинарных взысканий	80	29%
	Во введении иной процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности	92	33%
	В запрете применять некоторые менее строгие дисциплинарные взыскания	43	15%
	Иное (указать, что конкретно)	-	
26. Есть ли у Вас собственные предложения по совершенствованию дисциплинарной ответственности?	Нет	276	99%
	Да (указать, какие конкретно)	3	1%
		– *привлечение к дисциплинарной ответственности следует соотносить с объёмом работы;* – *наделить непосредственных начальников правом налагать дисциплинарные взыскания на подчинённых;* – *ввести социальные соревнования;* – *дисциплинарная ответственность должна действовать на всех без исключения сотрудников*	

Приложение 8

Соотношение видов дисциплинарных проступков и дисциплинарных взысканий за их совершение

Виды дисциплинарных проступков		Дисциплинарные взыскания	Повторность	
Незначительные (малозначительные коррупционные правонарушения)	Дисциплинарные проступки, совершённые впервые или после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением служебных обязанностей, не причинившие материального ущерба государству и не влекущие негативных последствий для государственного органа, юридических и физических лиц, квалифицированные в качестве таковых должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, с учетом нормативно установленных критериев	замечание	+ значительные	++ грубые
Значительные	Дисциплинарные проступки, совершенные впервые или после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания, которые, по мнению должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, не могут быть отнесены к незначительным	выговор; предупреждение о неполном должностном (служебном) соответствии	+ грубые	
Грубые	Дисциплинарные проступки, предусмотренные п. 1.1, п. 2, подп. «а»–«д» п. 3, п. 4, п. 5, п. 6 ч. 1 ст. 37; ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», и формализованные составы, установленные федеральными законами, регулирующими иные виды государственной службы	увольнение в порядке дисциплинарного взыскания (увольнение в связи с утратой доверия)		

Приложение 9

Рассмотрение материалов о применении к военнослужащим дисциплинарного ареста[1]

Период	Всего рассмотрено в судебном заседании	Административные правонарушения, за которые военнослужащий несёт дисциплинарную ответственность		Возвращено материалов командиру ввиду неправильного оформления на стадии подготовки к судебному рассмотрению		Решение, принятое по результатам судебного рассмотрения дела					Рассмотрено жалоб на постановления		Результаты рассмотрения жалоб		
						о назначении дисциплинарного ареста		об отказе в назначении дисц. ареста и возвращении материалов командиру в/ч для применения иной меры дисциплинарного воздействия	о прекращении производства по материалам						
									при наличии обстоятельств, исключающих дисциплинарную	в связи с передачей материалов прокурору			Оставление постановления без изменения	Об изменении постановления	Об отмене постановления
2011	**1122**	**67**	6%	**88**	7,8%	**1042**	92,8%	**37**	**30**	**13**	**11**	1%	**11**	**0**	**0**
2012	**1915**	**20**	1%	**69**	3,6%	**1782**	93%	**38**	**18**	**77**	**6**	0,3%	**5**	**0**	**1**
2013	**1894**	**90**	4,7%	**102**	5,4%	**1763**	93%	**60**	**62**	**9**	**14**	0,8%	**11**	**1**	**2**
2014	**2161**	**153**	7%	**152**	7%	**2003**	92,6%	**10**	**69**	**16**	**11**	0,5%	**10**	**0**	**1**
2015	**2255**	**207**	9,2%	**210**	9,3%	**2078**	92%	**80**	**74**	**23**	**26**	1,2%	**21**	**1**	**4**
2016	**2182**	**37**	1,7%	**256**	11,7%	**1943**	89%	**92**	**73**	**74**	**40**	1,8%	**32**	**2**	**6**
2017 (1–6 мес.)	**1313**	**30**	2,3%	**145**	11%	**1224**	93%	**34**	**41**	**14**	**21**	1,6%	**18**	**0**	**3**

[1] Сводные статистические сведения о деятельности военных судов по форме № 9 «Отчет о работе по рассмотрению материалов о применении к военнослужащим дисциплинарного ареста» за период с 2010 года по 1 полугодие 2015 года, подготовленные Главным управлением организационно-правового обеспечения деятельности судов Судебного департамента при Верховном Суде РФ: письмо от 16 сентября 2015 г.; за 2015–2017 гг. – Управлением по обеспечению деятельности арбитражных и специализированных судов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации: письмо от 27 июля 2017 г. № СД-6ог/2777-1354-17; письмо от 9 августа 2017 г. № СД-6ог/3003-1354-17.