

На правах рукописи

Агафонова Наталья Юрьевна

**Дисциплинарная ответственность
государственных гражданских служащих**

12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РСФСР
Манохин Василий Михайлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой
административного, финансового
и информационного права
Нижегородского института
управления – филиала ФГБОУ ВПО
«Российская академия народного хозяй-
ства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»
Черкасов Константин Валерьевич

кандидат юридических наук,
профессор, начальник цикла
общеправовых и социальных
дисциплин Учебного центра УФСИН
России по Саратовской области
Мильшин Юрий Николаевич

Ведущая организация – **ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский
государственный университет»
(национальный исследовательский
университет) (юридический факультет)**

Защита состоится 28 октября 2013 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского, 104, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «___» сентября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

В. В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Изучение дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих – одно из важнейших направлений научных исследований. Актуальность избранной темы определена проводимой в нашей стране реформой государственной службы в целом и государственной гражданской службы в частности. Разработчики реформы по совершенствованию положений службы в целях повышения ее эффективности не проявили должного интереса к институту дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Хотя именно дисциплинарная ответственность играет важную роль в профилактике серьезных и тяжких преступлений, совершаемых гражданскими служащими. Несмотря на то, что современные ученые признают немаловажное значение института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, его нормативная база содержит ряд пробелов, которые серьезным образом влияют на весь ход дисциплинарного производства. Результатом непоследовательности правового регулирования выступает недостаточная действенность института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих и уменьшение его значимости как средства поддержания служебной дисциплины в системе органов государственного управления.

К сожалению, многие уже разработанные аспекты дисциплинарной ответственности на гражданской службе утрачивают свою актуальность в силу изменения государственной политики и нормотворчества. Этот факт отражает необходимость внесения изменений в действующие законы, а также принятия новых, более эффективных законов для дальнейшего развития института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Следовательно, можно говорить о существенных недостатках дисциплинарного служебного законодательства, что отражается на эффективности дисциплинарного производства. Современное государство заинтересовано в повышении своего авторитета, в том числе за счет повышения авторитета государственных гражданских служащих, подорванного на фоне всепоглощающих коррупции и бюрократии. Такая ситуация сложилась за

долгие годы работы большинства нечестных, неквалифицированных, нравственно неподготовленных работников государственного аппарата.

Чтобы разобраться в сложных общественных и духовных процессах, происходящих в сфере российской государственной службы, а также для работы над ее возрождением необходимо знать специфику духовно-нравственного содержания сознания населения, культуру взаимоотношений общества, государства и личности. Действенность, эффективность государственной службы основывается на прочном нравственном фундаменте. Непорядочность отдельных чиновников может дискредитировать любые попытки власти повысить свой авторитет. В общественном сознании авторитет служащих объективно связывают, в первую очередь, с их честностью и справедливостью. Современные авторы, занимающиеся проблемой нравственности на государственной службе, в частности на гражданской службе, пишут о том, что «именно нравственные основы служащих, их моральные характеристики приобретают особое значение»¹.

Таким образом, актуальность исследования избранной темы обусловлена необходимостью теоретического анализа понятия дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, его сущности, отличительных признаков, исторических основ дисциплинарной ответственности; оснований дисциплинарной ответственности, характеристики родового объекта дисциплинарного проступка; совершенствования нормативной базы института дисциплинарной ответственности; а также повышения эффективности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Степень научной разработанности темы.

Проблема ответственности государственных служащих в течение многих лет постоянно привлекала внимание широкого круга ученых и специалистов различных правовых сфер: уголовного права (А. Я. Аснис, В. Л. Есипов, А. А. Жижиленко, В. Ф. Кириченко, Н. С. Таганцев и др.), трудового права (О. В. Абрамова, З. О. Александрова, Л. А. Сыроватская,

¹ Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика : учеб. пособие / под общ. ред. В. М. Соколова, А. И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС; Статут, 2006. С. 6.

Л. А. Чиканова и др.). Вопросами дисциплинарной ответственности служащих занимались еще дореволюционные ученые, такие как А. И. Елистратов, Н. М. Коркунов, Н. И. Лазаревский, И. Т. Тарасов и др. Тема дисциплинарной ответственности служащих получила свое освещение и в советской научной юридической литературе, например, в работах Ю. С. Адушкина, В. А. Воробьева, Д. А. Гавриленко, Б. И. Жерлицына, В. М. Манохина, В. Н. Скобелкина, В. Н. Смирнова, Е. В. Шориной, Ц. А. Ямпольской и многих других ученых.

Среди представителей современной отечественной правовой науки, в трудах которых нашли отражение отдельные теоретические аспекты дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, можно назвать Ю. С. Адушкина, Г. В. Атаманчука, Д. Н. Бахраха, А. А. Гришковца, В. М. Манохина, А. Ф. Ноздрачева, Д. М. Овсянко, Ю. Н. Полетаева, Ю. Н. Старилова, Л. А. Чиканову.

В современный период различные аспекты дисциплинарной ответственности государственных служащих были предметом диссертационных исследований таких авторов, как Е. Г. Бабелюк, М. Б. Добробаба, Е. В. Климкина, Ю. Б. Носова, А. В. Сергеев, А. В. Чуев, С. А. Шушпанов.

Объектом данного исследования выступает совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности.

Предмет исследования составляют теоретические и практические аспекты дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, положения действенности правовых норм о дисциплинарной ответственности гражданских служащих, тенденции модернизации дисциплинарного служебного законодательства, историография развития отношений в сфере привлечения к дисциплинарной ответственности, а также зарубежный опыт правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью данного диссертационного исследования является разработка теоретических ос-

нов нормативно-правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Достижение цели настоящего исследования обеспечивается выполнением следующих задач:

- раскрыть понятие дисциплинарной ответственности, ее сущность;
- подвергнуть анализу состояние правового регулирования института дисциплинарной ответственности гражданских служащих на всех этапах его развития;
- проанализировать основание, содержание и процедуру применения к гражданским служащим дисциплинарной ответственности;
- раскрыть сущность и признаки фактического и юридического оснований дисциплинарной ответственности сквозь призму исторических источников и современного законодательства;
- выявить причины и условия, влияющие на эффективность применения мер дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих;
- определить ключевые тенденции совершенствования законодательства о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили основательные позиции теории государства и права, административного права, трудового и уголовного права, истории государственного управления и государственной службы, идеи, отраженные в трудах отечественных ученых о государственной службе, науке управления, а также публикации в периодической печати по вопросам, связанным с исследуемой проблемой.

Общетеоретической основой исследования выступают работы таких ученых, как С. С. Алексеев, А. А. Жижиленко, Н. С. Таганцев, О. С. Иоффе, М. П. Лебедев, О. Э. Лейст, М. Д. Шаргородский и др.

Содержание и результаты исследования базируются на трудах таких известных ученых, внесших существенный вклад в разработку отдельных вопросов дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, как Ю. С. Адушкин, Т. Г. Архи-

пова, Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, В. Д. Граждан, А. А. Гришковец, А. А. Демин, Н. М. Конин, В. М. Манохин, С. Н. Махина, А. Ф. Ноздрачев, Д. М. Овсянко, Е. В. Охотский, В. Д. Попков, Ю. Н. Стариков, Н. Н. Шувалова и др.

Методологическую основу исследования составил комплекс методов и средств, которые позволили всесторонне проанализировать предмет исследования и сделать соответствующие научные выводы.

В ходе исследования применялись формально-правовой и нормативно-логический методы, а также метод комплексного подхода к анализу изучаемых явлений и закономерностей.

Сравнительно-исторический метод позволил охарактеризовать состояние института дисциплинарной ответственности и выявить возможные тенденции его развития.

Нормативной базой исследования являются: Конституция Российской Федерации, действующие федеральные нормативные правовые акты, указы Президента РФ. В работе также использовались нормативные положения правовых актов Российской империи, Союза ССР, РСФСР и Российской Федерации, утративших свою юридическую силу.

Эмпирическую базу исследования составили материалы практики Конституционного Суда РФ, судебные решения Высшего Арбитражного Суда РФ, решения иных судебных органов, а также относящиеся к исследованию статистические и социологические данные.

Научная и практическая новизна работы. Диссертация представляет собой комплексное исследование, специально посвященное научному осмыслению дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

В работе с учетом отечественного и зарубежного опыта правового регулирования проведено исследование механизма привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности, изучены теоретические аспекты, раскрывающие правовую природу юридических и фактических оснований дисциплинарной ответственности, нравственных основ служебного поведения государственных гражданских служащих, понятия и стадий дисциплинарного про-

изводства, и сделано методологическое обоснование выводов по совершенствованию нормативной базы института дисциплинарной ответственности в целях повышения эффективности ответственности за совершение дисциплинарных проступков.

Автором дается характеристика всех элементов ответственности и предлагается свой механизм дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в отношении субъектов, санкций, процедуры привлечения к ответственности.

В работе предпринята попытка рассмотреть правовую природу оснований дисциплинарной ответственности, нравственных основ служебного поведения государственных гражданских служащих в контексте дисциплинарной ответственности, а также предлагается механизм совершенствования дисциплинарного производства.

Сформулированы направления совершенствования законодательской и правоприменительной деятельности в сфере привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности, к числу которых можно отнести разработку понятия должностного регламента, отсутствующего в законодательстве о государственной гражданской службе, включение в состав дисциплинарного проступка видового объекта посягательства, законодательное закрепление стадий дисциплинарного производства и всего механизма дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Научная новизна находит непосредственное выражение в следующих **основных положениях, выносимых на защиту**:

1. В работе рассматриваются фактическое и правовое основания дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих сквозь призму исторических источников и современного законодательства. Автором довольно широко исследовано российское законодательство об ответственности служащих – начиная с петровских времен и заканчивая современным периодом.

При рассмотрении фактического основания дисциплинарной ответственности, т. е. состава дисциплинарного проступка автором выделяются элементы данного состава и, в частности, его объект. Главный акцент делается на отсутствие видового объекта дисциплинарного

проступка. Современное законодательство, а именно Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» выделяет лишь родовой объект дисциплинарного проступка. Аргументирован вывод о том, что отсутствие в составе дисциплинарного проступка видовых объектов позволяет представителю нанимателя (начальнику) формулировать их самому. Отсюда следует отсутствие в законодательстве принципа неотвратимости наказания, согласно которому гражданский служащий, совершивший дисциплинарный проступок, подлежит наказанию, т. е. несет ответственность, предусмотренную дисциплинарным законодательством.

2. Предлагается закрепить принцип неотвратимости наказания, смысл которого заключается в том, что неотвратимость ответственности есть лучший способ проявления предупредительного воздействия дисциплинарного закона и его применения в служебном законодательстве. Этого можно добиться путем введения в состав дисциплинарного проступка видового объекта посягательства, внося соответствующие изменения в действующий Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

3. Для того чтобы быть действенной, эффективной, государственная служба должна основываться на прочном нравственном фундаменте. Непорядочность чиновника, отсутствие у него нравственных начал может дискредитировать любые попытки власти повысить свой авторитет. В современном российском обществе правовые, политические и другие регуляторы общественных отношений стали утрачивать свою значимость, а ведущим регулятором, определяющим поведение служащего, становится его моральная направленность. Причина видится, прежде всего, в том, что большинство дисциплинарных дел с участием служащих связаны именно с их моральными, а не правовыми проблемами поведения.

4. Между дисциплинарной ответственностью и служебным поведением гражданского служащего существует прямая связь. Нарушение правил служебного поведения квалифицируется как неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим служебных обязанностей и влечет одно из установленных Федеральным зако-

ном «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дисциплинарных взысканий. Соблюдая правила служебного поведения, служащий четко и эффективно исполняет свои служебные обязанности. Такой порядок поведения служащего, выполнение им установленных правил на службе называется служебной дисциплиной. Нравственные или моральные основы поведения на службе призваны укрепить дисциплину на службе, повысить ее авторитет, а также авторитет государства в лице его органов власти. В контексте дисциплинарной ответственности повышение нравственности служащего означает повышение его профессиональных, деловых, моральных качеств, что будет выражаться в нетерпимости служащего к девиантному поведению, несовершении дисциплинарных проступков, порочащих его честь и достоинство и указывающих на его профессиональную непригодность.

5. Предлагается внести изменения в законодательство о государственной гражданской службе, включив в число основных принципов функционирования гражданской службы принцип этичности, нравственного поведения гражданского служащего. Без этого принципа, т. е. центрального понятия, руководящей идеи, распространяющейся на все области гражданской службы, невозможно дальнейшее внедрение нравственных начал в сферу служебных отношений.

6. В настоящее время требования к служебному поведению разбросаны по разным статьям Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В работе обосновывается вывод о необходимости их систематизации, благодаря чему удастся повысить уровень дисциплины на службе, а следовательно, и уровень нравственности служащего. Помочь в решении данной проблемы может изучение отечественного наследия в соответствующей области.

7. Формулируется понятие должностного регламента и предлагается его юридическое закрепление в законодательстве. Необходима четкая и в правовом отношении квалифицированная формулировка подраздела регламента об ответственности конкретного должностного лица; основной акцент здесь должен быть сделан на максимально адекватную разработку фактических оснований ответственности гражд-

данского служащего, т.е. на характеристике служебных упущений и нарушений, за которые тот может понести реальную ответственность.

8. Предлагается закрепить в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» норму, обязывающую представителя нанимателя гражданского служащего издавать локальный ненормативный акт о возбуждении дисциплинарного производства.

9. Предлагается законодательное закрепление понятия дисциплинарного производства; шести стадий дисциплинарного производства: возбуждение дела о дисциплинарном проступке; служебная проверка; рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения с выбором дисциплинарного взыскания; исполнение решения, а также пересмотр решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания.

10. Обосновывается необходимость законодательного закрепления двух вариантов стадийности дисциплинарного производства – в упрощенном и обычном порядке.

Теоретическая значимость работы определяется тем, что она представляет собой самостоятельное научное исследование. Содержащиеся в ней выводы и положения имеют общетеоретическое значение для науки административного права.

Полученные выводы и обобщения могут быть использованы в правотворчестве, правоприменении в области государственной службы, а также в научно-исследовательской и педагогической работе. Они могут способствовать развитию административного права в части, касающейся способов обеспечения дисциплины а деятельности органов исполнительной власти.

Сформулированные в работе теоретические выводы могут быть использованы для разработки учебных и учебно-методических пособий, лекций по курсу «Административное право Российской Федерации».

Практическая значимость работы состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование правового регулирования института дисциплинарной ответственности.

Апробация результатов исследования. Положения диссертационного исследования были обсуждены на кафедре административного и

муниципального права Саратовской государственной юридической академии и отражены в научных работах. Основные положения диссертационной работы были апробированы в ходе выступлений на научно-практических конференциях (Международная научно-практическая конференция «Вектор развития современного государства и права», 2012 г. (г. Йошкар-Ола); Международная научно-практическая конференция «Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований», 2012 г. (г. Новосибирск).

Структура диссертационной работы. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, которые включают в себя пять параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень ее научной разработанности; определены цель, задачи, объект и предмет исследования; обоснованы научная новизна, теоретическая и практическая значимость; сформулированы основные выводы и положения, выносимые на защиту; приведены сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Основания дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих» посвящена исследованию фактического и юридического оснований дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

В *первом параграфе «Фактические и правовые основания привлечения гражданских служащих к дисциплинарной ответственности»* автором дается анализ оснований дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

Фактическим основанием дисциплинарной ответственности выступает состав дисциплинарного проступка – совокупность объективных и субъективных признаков, определяющих соответствующее деяние как дисциплинарный проступок. Состав дисциплинарного про-

ступка охватывает четыре элемента: объект посягательства и объективную сторону проступка, субъект и субъективную сторону проступка. Характеризуя объект посягательства дисциплинарного проступка, нужно говорить об общественных отношениях, складывающихся при осуществлении служебной деятельности. Посягательства на данные общественные отношения выступают в виде нарушений государственной дисциплины или отдельных ее видов. В качестве объекта, на который непосредственно посягает тот или иной дисциплинарный проступок, выступают конкретные правомочия (их неосуществление или превышение) или обязанности (их неисполнение или ненадлежащее исполнение). Отмечается, что к недостаткам действующего Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» относится отсутствие в нем видовых объектов дисциплинарных проступков. Закон выделяет лишь родовый объект посягательства – неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей. Однако привлечь к ответственности можно именно за видовые правонарушения. Обосновывается положение о том, что дисциплинарная ответственность наступает при посягательстве на видовой объект, а действующий принцип неотвратимости наказания выражается в формуле «конкретное наказание следует за конкретное нарушение»

Автором анализируется сущность родового объекта посягательства и предлагается их классификация. Диссертант выделяет три группы родовых объектов: отношения, возникающие в связи с исполнением служебных обязанностей, отношения, связанные с соблюдением правил служебной дисциплины и отношения по поводу соблюдения ограничений, запретов, выполнения обязательств и требований к служебному поведению.

Под правовым основанием понимается совокупность нормативных актов, в которых выражены предъявляемые к субъектам дисциплинарной ответственности требования, а также устанавливаются меры дисциплинарной ответственности за их нарушение. В настоящее

время к таким актам относится Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», определяющий правила осуществления служебной деятельности, предусматривающий основные обязанности гражданских служащих, требования к служебному поведению, ограничения и запреты, связанные с гражданской службой. Кроме данного закона правовыми основаниями являются: должностной регламент, служебный распорядок, иные нормативные правовые акты представителя нанимателя, служебный контракт. Предлагается законодательное закрепление понятия должностной регламент, которое отсутствует в действующем законодательстве. Автором довольно широко исследовано российское законодательство об ответственности служащих начиная с петровских времен заканчивая современным периодом.

Автором делается вывод о том, что согласно современному законодательству, федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации», представитель нанимателя вправе, но не обязан привлекать гражданского служащего к дисциплинарной ответственности. А отсутствие в составе дисциплинарного проступка видовых объектов, позволяет представителю нанимателя (начальнику) формулировать их самому. Отсюда следует отсутствие в законодательстве принципа неотвратимости наказания, согласно которому гражданский служащий, совершивший дисциплинарный проступок, подлежит наказанию, т.е. несет ответственность, предусмотренную дисциплинарным законодательством.

Второй параграф «Нравственные основы служебного поведения гражданских служащих в контексте дисциплинарной ответственности» посвящен этическим аспектам служебного поведения гражданских служащих.

Безответственность влечет за собой вседозволенность, создает благоприятную почву для коррупции и протекционизма. Дискредитация должности государственного служащего не только в глазах общественности, но и среди самих чиновников усложняет процесс форми-

рования кадрового корпуса профессиональными, высоконравственными работниками, что приводит к высокой текучести и хронической неукомплектованности кадров государственной службы.

В борьбе с любыми правонарушениями важны не только неотвратимость наказания, но и их предотвращение, в том числе профилактика. Это касается и дисциплинарных проступков. Говоря о государственных служащих, то профилактика может состоять, прежде всего, в установлении в государственных органах, на государственной службе атмосферы недопустимости игнорирования требований служебного поведения. Любые действия, создающие условия для появления нарушения по службе должны критиковаться. Такие вредные действия должны осуждаться самими чиновниками не только в устной форме, но и с помощью фиксированных норм служебных отношений, а также предупреждаться возможностью дисциплинарного взыскания за их совершение.

Нарушение правил служебного поведения квалифицируется как неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим служебных обязанностей и влечет одно из установленных федеральными законами о государственной службе дисциплинарных взысканий и (или) учитывается при принятии решения при проведении аттестации, квалификационных экзаменов, отражается в характеристике (рекомендации).

Для того чтобы чиновники были готовы и способны противостоять нежелательным искушениям поставить свои интересы выше служебных, необходимо законодательное закрепление обязанностей, ответственности за их несоблюдение, а также утверждение требований к чиновничьей служебной нравственности и исполнительности.

Правила добросовестного служебного поведения диктуются в первую очередь общепринятыми нормами этики применительно к задачам государственной службы. Закон должен конкретизировать нормы честности, бескорыстия, объективности, истинности, достоинства, превращая их в правила служебного поведения, за соблюдение кото-

рых можно спросить, а нарушение которых должно повлечь дисциплинарное взыскание в порядке, установленном Законом. Принципы честного поведения на службе являются преградой на пути коррупционно опасного поведения.

Предлагается внести изменения в законодательство о гражданской службе, включив в число основных принципов функционирования гражданской службы принцип этичности, нравственного поведения гражданского служащего. Без этого принципа, т. е. центрального понятия, руководящей идеи, распространяющейся на все области гражданской службы, невозможно дальнейшее внедрение нравственных начал в сферу служебных отношений.

Третий параграф «Дисциплинарные взыскания как меры дисциплинарной ответственности гражданских служащих» посвящен исследованию мер дисциплинарного пресечения.

Анализ современного законодательства о дисциплинарной ответственности гражданских служащих и его сравнение с законодательством XVIII в., законоположениями СССР позволяет прийти к выводу об неэффективности положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» посвященных дисциплинарной ответственности. Государственный аппарат в лице его служащих, совершающих проступки, упущения по службе, остается безнаказанным, поскольку всегда можно «договориться» о смягчении наказания или просто ограничиться устным замечанием, анализом допущенных нарушений, беседой и т. д. Налицо необходимость конкретизации нарушений дисциплины на службе, за каждое из которых должна быть назначена мера ответственности и систематизация их в Дисциплинарный кодекс.

Для того чтобы эта формула эффективно работала, необходимо чётко представлять, что такое дисциплинарный проступок. При назначении взыскания каждый начальник должен иметь перед глазами грамотно сформулированный в должностном регламенте перечень служебных обязанностей служащего, с которым должен быть ознакомлен

и сам служащий. Кроме того, необходимо указать, какую именно меру дисциплинарной ответственности назначать за тот или иной проступок по службе. Размытость определения, содержащегося в ст. 57 Закона о гражданской службе дает возможность начальнику самому выбирать и назначать меру ответственности, что недопустимо в и без того сложной ситуации, сложившейся в настоящее время в сфере государственной службы.

Дисциплинарная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности, меры которой нередко применяются к гражданским служащим. Однако эффективность дисциплинарного воздействия остается низкой, и побуждающий ресурс для поддержания режима законности и дисциплины в государственном аппарате не используется в полной мере. Объяснить сложившуюся ситуацию можно тем, что дисциплинарные взыскания как меры дисциплинарной ответственности в их настоящем виде в основном оказывают лишь моральное воздействие. Необходимо пересмотреть перечень дисциплинарных взысканий на государственной гражданской службе, дополнив его взысканиями материального характера. Возможно законодательно закрепить принцип «достоинства службы», который должен применяться в отношении гражданского служащего в виде меры дисциплинарного воздействия за нравственные проступки, подрывающего авторитет государства, органов власти. Предлагаемое изменение положений дисциплинарной ответственности потребует совершенствования дисциплинарного производства, в том числе детальной разработки процессуальной основы.

Вторая глава «Понятие и стадии дисциплинарного производства» посвящена исследованию понятий дисциплина, дисциплинарная ответственность, а также стадий дисциплинарного производства.

В первом параграфе «Понятие и юридическая природа дисциплинарного производства» анализируется значение и роль служебной дисциплины, а также исследуются элементы дисциплинарного производства.

В настоящее время роль дисциплины очень велика. Развитие страны, её социальной и финансовой составляющей напрямую зависит от усиления организованности, порядка, дисциплины и ответственности.

Отмечается, что дисциплинарное производство имеет непосредственное отношение к общему укреплению государственной дисциплины. Государственная дисциплина состоит в соблюдении, точном и неуклонном исполнении всеми субъектами административного права установленных государством правил и конкретных предписаний по практическому осуществлению государственных полномочий.

Служебная дисциплина проявляется в обязанности гражданских служащих добросовестно исполнять полномочия по замещаемой должности и соблюдать установленные в государственном органе правила осуществления служебной деятельности. Как управленческая категория служебная дисциплина содержит объективный и субъективный элементы.

К объективным элементам относится система правовых норм, устанавливающих порядок поведения, служебные обязанности гражданских служащих и обязанности представителя нанимателя по созданию условий для надлежащего осуществления служебной деятельности, служебный распорядок, меры поощрения и ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей. К субъективным элементам относится фактическое соблюдение и исполнение правил поведения гражданскими служащими.

Служебная дисциплина является необходимым условием совместного труда в сфере управления, поддержания правопорядка в служебных отношениях. Соблюдение служебной дисциплины позволяет рационально и эффективно использовать служебное время государственных гражданских служащих.

Как элемент служебного контракта служебная дисциплина проявляется: в установлении должного поведения конкретных гражданских служащих в общей сфере управления данного государственного органа, в персонификации их служебных обязанностей в связи с заключен-

ным служебным контрактом; в фактическом поведении сторон служебного контракта, охватываемом правовым воздействием, уровнем соблюдения гражданскими служащими служебного распорядка. Обязанность соблюдать служебную дисциплину является одной из основных обязанностей гражданского служащего. Эта базовая обязанность выражает общие требования служебного поведения гражданского служащего в сфере управления. В ней проявляется отношение гражданского служащего ко всем другим обязанностям, возникающим в процессе исполнения служебного контракта, в том числе обязанностям должного выполнения служебных полномочий в управлении, соблюдения установленной меры труда, продолжительности и режима служебного времени, обеспечения надлежащего качества выполняемых служебных поручений, общих правил поведения в процессе гражданской службы и др.

Исследование такой процессуальной формы, как дисциплинарное производство невозможно без четырех важных элементов: задач дисциплинарного производства, его субъектов, стадий и принципов. Задачами дисциплинарного производства являются те правовые и социальные результаты, на достижение которых оно направлено. Законодательно они не определены, однако их перечень косвенно вытекает из смысла норм, определяющих задачи законодательства о службе, а также из формулы: за совершение дисциплинарного проступка следует применение мер дисциплинарной ответственности, т. е. дисциплинарных взысканий. Можно выделить реальные задачи дисциплинарного производства, которые могут быть достигнуты в процессе производства по делу. К ним относятся: установление события совершения дисциплинарного проступка, выяснение обстоятельств, законное, обоснованное разрешение дела, обеспечение исполнения вынесенного по нему решения. Дисциплинарное производство в первую очередь направлено на установление причин и предупреждение проступков, а также оказание воспитательного воздействия на служащего. В ходе производства обнаруживаются данные об обстоятельствах, способ-

ствовавших совершению проступка, причины нарушения, а следовательно необходимо предусматривать и меры по их устранению. Дисциплинарное производство направлено на применение к нарушителю такого воздействия, которое дает максимальный эффект с воспитательной точки зрения.

Второй параграф «Система стадий дисциплинарного производства» посвящен анализу стадий дисциплинарного производства.

Кроме того, что в законодательстве отсутствует закрепленный правовой статус участников дисциплинарных правоотношений, не существует строго обозначенных стадий дисциплинарного производства, не определен порядок установления и документального оформления сведений, относящихся к делу и пр.

Отходит на второй план правовое регулирование, поскольку Закон отдает все на усмотрение лица, полномочного применять дисциплинарное взыскание. Объем такого усмотрения должен быть минимальным. Чтобы решить эту проблему необходимо хорошо продуманное, качественное и детально регламентированное дисциплинарное законодательство. Этому, безусловно, может способствовать разработка и принятие Кодекса о дисциплинарных проступках государственного гражданского служащего России.

Автором предлагается закрепить в Федеральном законе «О государственной гражданской службе норму, обязывающую представителя нанимателя гражданского служащего издавать локальный ненормативный акт о возбуждении дисциплинарного производства.

Выдвигается положение о законодательном закреплении понятия дисциплинарного производства; шести стадий дисциплинарного производства: возбуждение дела о дисциплинарном проступке; служебная проверка; рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения с выбором дисциплинарного взыскания; исполнение решения, а также пересмотр решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания.

Правовое регулирование вопросов, касающихся как общетеоретических положений дисциплинарной ответственности, так и положений

о процессуальной регламентации привлечения гражданского служащего к указанному виду ответственности, требует совершенствования. Остро встал вопрос об издании полноценного систематизированного закона (кодекса) о дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего.

В настоящее время нет нормативно-правового акта, который смог бы заложить правовую основу под институт дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего, регламентировать при этом все отношения, возникающие по поводу привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности, а также содержать бы перечень составов дисциплинарных проступков.

В **заключении** диссертационного исследования подводятся итоги выполненной работы, в обобщенном виде формулируются основные выводы, а также называются проблемы, требующие дальнейшего, более глубокого изучения.

**ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
АВТОРОМ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:**

***Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных
ВАК Министерства образования и науки РФ***

1. *Агафонова Н.Ю.* Государственная служба: понятие и виды // Вестник СГАП. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2009. № 4. С. 55–59 (0,3 п.л).

2. *Агафонова Н.Ю.* Основания дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Вестник СГАП. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2009. № 5. С. 76–80 (0,3 п.л.).

3. *Агафонова Н.Ю.* Дисциплинарные взыскания в контексте ответственности государственных гражданских служащих // Вестник ПАГС. Саратов : Изд-во ФГОУ ВПО «ПАГС им. П. А. Столыпина», 2011. № 1. С. 89–93 (0,3 п.л).

***Научные статьи, опубликованные в сборниках материалов
международных конференций***

4. *Агафонова Н.Ю.* Актуальные проблемы борьбы с коррупцией на государственной гражданской службе // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований: сборник материалов II Международной научно-практической конференции. Новосибирск : Издательство НГТУ, 2012. С. 141–144 (0,25 п. л.).

5. *Агафонова Н.Ю.* Актуальные проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе // Вектор развития современного государства и права: сборник материалов I Международной научно-практической конференции. Йошкар-Ола : Коллоквиум, 2013. С. 63–67 (0,25 п.л.).

Подписано в печать 25.06.2013 г. Формат 60x84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать цифровая.
Усл. печ. л. 1,4. Тираж 110 экз. Заказ №105
Отпечатано в ИП Фатеев М.С.
г. Саратов, ул. Белоглинская, 15

