**004608317 *На правах рукописи***

**КНЯГИНИНА Ольга Николаевна**

**ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ТЕОРИИ II ПРАКТИКИ**

**Специальность 12.00.14-административное право; финансовое право; информационное право**

**АВТОРЕФЕРАТ диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук**

**Москва -2010**

**2 3 СЕН 2010**

Диссертация выполнена на кафедре государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации».

**Научный руководитель:**

наук,

доктор юридических профессор

Хутинаев Игорь Дадагкаевич

Официальные оппоненты:

. доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации Елисеев Борис Петрович;

кандидат юридических наук Авдеенкова Мария Павловна

Ведущая организация: Государственное образовательное

учреждение высшего

профессионального образования

«Российский университет дружбы народов»

Зашита состоится 7 октября 2010 г. в 11-00 часов на заседании Диссертационного совета Д 502.006.01 по юридическим наукам в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, д. 84, учебный корпус № I, ауд. № 3370.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС. Автореферат разослан 6 сентября 2010 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета, *с > у* Е.Ю.Киреева

кандидат юридических наук, доцент

1. **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования. В** условиях реформирования **и** развития системы и структуры государственного управления вопрос ответственности государственных гражданских служащих приобретает особую актуальность. На эту проблему в своих выступлениях неоднократно указывал Президент Российской Федерации Д.А.Медведев: «вопрос повышения ответственности начальников за качество и результаты работы давно назрел. Государственные и муниципальные служащие обязаны соотносить свои действия с установленными правилами поведения на службе. Их невыполнение должно влечь дисциплинарную, а в необходимых случаях и административную, и уголовную ответственность»[[1]](#footnote-1).

Ослабление служебной дисциплины, обусловленное коррумпированностью части государственных служащих, свидетельствует о необходимости пересмотра существующего законодательства о государственной службе, дисциплинарных проступках, а значит и дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Реформирование государственной службы невозможно без активного научного поиска новых и научно обоснованного совершенствования уже известных средств управления поведением государственных служащих. Одним из важнейших правовых средств, использование которых направлено на повышение уровня служебной дисциплины, является дисциплинарная ответственность.

**В** Указе Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» в качестве обоснования проблемы повышения ответственности подчеркнута необходимость совершенствования механизма, обеспечивающего соблюдение государственными служащими общих принципов служебного поведения. **В** качестве ожидаемых результатов программы обозначена разработка норм служебной профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих, средств, обеспечивающих их соблюдение, а также создание и реализация мер по проверке соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих[[2]](#footnote-2).

Административная реформа привела к новому осмыслению гражданский службы, связанному с установлением публично-правовых императивов регулирования деятельности гражданских служащих и служебной дисциплины. Действующий Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской

Федерации»[[3]](#footnote-3) учитывает это не в полной мере и дублирует положения трудового законодательства, отдельные концептуальные положения остались в нем неконкретизнрованными и требуют дальнейшего научного обоснования и разрешения.

Задача государства в связи с этим состоит *в* том, чтобы создать реально действующие механизмы, позволяющие сократить количество дисциплинарных проступков государственных служащих. Настоятельная потребность разработки комплексных мер по совершенствованию служебной дисциплины обусловила актуальность теоретического исследования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих сквозь призму изучения сущности данного правового института и практики его применения.

**Степень научной разработанности темы.** Генезис дисциплинарной ответственности служащих свидетельствует о том, что российское законодательство конца Х5Х века уже содержало большую часть из современных институтов. Виды дисциплинарных проступков, наказаний и процедур привлечения к ответственности, практически полностью воспроизведены в современных действующих законах. Существовавшая правовая реальность нашла отражение в трудах отечественных ученых XIX - XX веков[[4]](#footnote-4), и в работах ученых советского периода[[5]](#footnote-5).

Среди видных ученых XIX века, в разной степени освещавших вопросы государственного управления, ответственности необходимо выделить И.Е. Андреевского, П.Г.Виноградова, А.Д.Градовского,

1. И.Елистратова, В.В.Ивановского, Н.И.Лазаревского, Н.М.Коркунова,

Н.К.Нелидова, И.Т.Тарасова, Б.Н.Чичерина, Г.Ф.Шершеневича, работы которых нашли отражение *в* диссертационном исследовании.

В качестве теоретической основы исследования общих вопросов понятия и сущности юридической ответственности выступили труды таких ученых как С.С.Алексеева, Б.Т.Базылева, С.Н.Братуся, В.П.Грибанова, Т.Д.Зражевской, О.С.Иоффе, В.Н.Кудрявцева, В. М.Лазарева, О.Э.Лейста, Р.З.Лившица, Д.А.Липинского, Н.С.Малеина, И.С.Самощенко,

1. А.Тархова, М.Х.Фарукшина.

Отдельные проблемы дисциплинарной ответственности

государственных служащих освещали Ю.С.Адушкин, Г.В.Атаманчук, Д.Н.Бахрах, И.Л.Бачило, Ю.М.Буравлев, И.А.Галаган, Б.Н.Габричидзе,

1. А.Гришковец, С.Э.Жилинский, В.А.Козбаненко, А.Е.Лунев,
2. М.Манохин, А.Ф.Ноздрачев, Д.М.Овсянко, A.B.Оболонский,

Ю.Н.Старилов, М.С.Студеникина, Ю.А.Тихомиров, Н.Ю.Хаманева, Р.Л.Хачатуров, Л.А.Чиканова, А.Г.Чернявский, А.И.Щербак,

Ц.А.Ямпольская, и др.

Вопросы дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих рассматривались совместно с проблемами государственного управления, его эффективности, с изучением состояния государственной гражданской службы, которыми занимались следующие ученые: А.П.Алехин, И.Н.Барциц, К.С.Бельский, В.Г.Вишняков,

Б.П.Елисеев, А.А.Кармолицкий, Д.А.Керимов, Ю.М.Козлов,

Л.М.Колодкин, Е.Г.Крылова, В.А.Прокошин, В.Е.Чиркин, И.Д.Хутинаев, Б.С.Эбзеев, В.Ф.Яковлев и др.

При написании диссертации автор также обращался к исследованиям специалистов в области трудового права (К.Н. Гусов, В.Н.Толкунова, Л.А.Сыроватская, В.Н.Скобелкин, Ю.П.Орловский), к трудам зарубежных ученых, среди которых следует выделить И.К.Блюнчли, Г.Брэбана, Ж.Веделя, Б.Гурнея, Р.Драго и Л.Штейна.

Кроме того, были изучены диссертационные исследования, затрагивающие разные аспекты дисциплинарной ответственности государственных служащих в советский период, в том числе работы

В.А.Воробьева, Б.И.Жерлицына, Г.А.Нестеровой.

Среди современных исследований проблем ответственности государственных гражданских служащих, можно выделить кандидатские диссертации Е.Г.Бабелюк, Ю.Б.Носовой, Е.В.Сандальниковой,

А.В.Сергеева, А.В.Чуева. В большей степени эти работы посвящены проблемам юридической ответственности гражданских служащих с позиций правового статуса гражданских служащих, механизма административно-правового регулирования дисциплинарной

ответственности государственного гражданского служащего: правовым нормам, правоотношениям и актам применения права. Вопросы служебной дисциплины, поведения гражданских служащих вне службы, сущность дисциплинарной ответственности гражданских служащих, ее функции и цели, дискреционные полномочия при применении дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим в них не отмечены, либо отражены фрагментарно, поэтому требуют дальнейшего изучения. Многие из уже предложенных понятий и категорий в силу изменения направлений государственного управления нуждаются в уточнении и переосмыслении. Таким образом, представленная диссертация призвана обобщить и развить уже существующие концепции, а также исследовать неизученные аспекты дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

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

**Предметом исследования** являются правовые нормы, регулирующие дисциплинарную ответственность гражданских служащих. Поскольку рассматриваемая проблема многогранна, в качестве предмета исследования выступили также разнообразные теоретические административно-правовые концепции, доктрины, выработанные общей теорией права, наукой трудового права, связанные с общими и частными вопросами дисциплинарной ответственности гражданских служащих, а также проблемами государственной гражданской службы.

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

Для достижения указанной цели **решаются** следующие **задачи:**

- раскрыть понятие служебной дисциплины государственных гражданских служащих, определить средства ее укрепления;

* провести анализ основных теоретико-методологических подходов к сущности юридической ответствен}! ости, сформулировать понятие дисциплинарной ответственности гражданский служащих, определить специфику ее функций и целей;

оценить значение дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, ее влияние на эффективность и качество государственной службы;

выявить основания дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, сформулироть понятие, дать общую характеристику состава дисциплинарного проступка;

предложить классификацию оснований дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих;

* выявить существующие пробелы в законодательстве и проблемы правоприменительной практики, разработать рекомендации по их устранению;
* установить характер связи между основаниями дисциплинарной ответственности и порядком ее применения;
* определить направления совершенствования дисциплинарного производства, сформулировать соответствующие предложения.

**Методологическая основа диссертационного исследования.** Дисциплинарная ответственность государственных гражданских

служащих представляет собой сложный объект научного анализа, поэтому его невозможно провести без комплексного, междисциплинарного подхода. В ходе диссертационного исследования были использованы различные методы познания, включая системный, институционально­функциональный, исторический, обусловивший рассмотрение эволюции института дисциплинарной ответственности; сравнительно-правовой, посредством которого исследовались нормы различных отраслей права, определялась их взаимосвязь. В процессе исследования также

использовались специальные методы: формально-юридический и

теоретико-прогностический, а также и иные методы научного познания.

**Нормативную базу диссертации** составили: Конституция

Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента

Российской Федерации, постановления Правительства Российской

Федерации, принятые в развитие правового регулирования

дисциплинарной ответственности государственных гражданских

служащих, иные нормативные правовые акты. В диссертации также

исследованы нормативные акты об ответственности государственных служащих дореволюционного и советского периодов, акты зарубежного законодательства. Особое внимание уделялось решениям Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

Научная новизна настоящего исследования заключается в том, что на основе теоретических выводов в области административного права, с учетом реализации мероприятий, запланированных федеральной программой «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)», рассмотрены вопросы повышения дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в условиях реформирования и модернизации системы государственной службы.

Требованиям новизны также отвечает авторская разработка предложений по совершенствованию правовых и организационных основ дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Положения, выносимые на защиту:

1. В работе обоснована необходимость пересмотра действующего нормативного определения служебной дисциплины, содержащегося в пункте 1 статьи 56 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[[6]](#footnote-6). Понимание служебной дисциплины не должно зависеть от содержания должностного регламента или служебного контракта. Кроме того, в определении служебной дисциплины сделай акцент только на одной форме реализации - соблюдении, неоправданно неиспользуются другие формы реализации права. Понятие служебной дисциплины целесообразно наполнить самостоятельной правовой нагрузкой, отличающей это явление от трудовой дисциплины. Поэтому служебную дисциплину на государственной гражданской службе предложено определить как надлежащее исполнение гражданским служащим своих должностных обязанностей по обеспечению исполнения полномочий государственных органов в соответствии со служебным распорядком государственного органа, должностным регламентом, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа, а также обязательное соблюдение, как в рабочее, так н во внерабочее время, установленных запретов и ограничений, требований к служебному поведению.
2. Дано определение дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, под которой автор понимает ответственность государственного гражданского служащего перед конкретным гражданином, обществом и государством за совершение проступка на государственной гражданской службе, так и вне ее, по результатам рассмотрения которого в определенном законом порядке представителем нанимателя государственного служащего налагаются особые санкции в результате государственного принуждения.
3. В исследовании сформулирован вывод, что Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не только не содержит определение дисциплинарной ответственности, но и подменяет общепринятое понятие «привлечение к ответственности» понятием «применение дисциплинарного взыскания». По мнению автора, тем самым процесс привлечения к ответственности по существу сводится к процессу «применения наказания» и «наложению взыскания». Дисциплинарная ответственность, безусловно, содержит в себе возможность принуждения и наказания как одного из проявлений этого принуждения, но не ограничивается им.
4. Ответственность государственных гражданских служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей рассмотрена в качестве одного из принципов

государственной службы, поскольку выступает важным условием

совершенствования деятельности управляющей системы. Автор обосновал необходимость его закрепления в статье 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

1. Согласно определению дисциплинарного проступка, которое дано в пункте 1 статьи 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине

возложенных на него должностных обязанностей, представительнанимателя имеет право применить дисциплинарные взыскания» . В работе установлено, что такое нормативное определение в ряде случаев не применимо к тем правоотношениям, которые возникают в сфере дисциплинарной ответственности. Несоблюдение ограничений и запретов целесообразно прямо отнести к дисциплинарному проступку, как и несоблюдение требований к служебному поведению гражданского служащего в том числе вне служебного времени. Таким образом, под дисциплинарным проступком *государственного гражданского* служащего предложено понимать неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, запретов и отдельных ограничений, а также требований к служебному поведению как во время службы, так и вне ее. В связи с чем сформулированы изменения в статью 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской **Федерации».**

1. В работе доказана необходимость установления связи между основаниями дисциплинарной ответственности (отнесением дисциплинарного проступка к той или иной категории) и порядком назначения дисциплинарного взыскания. В связи с этим автором предложено проступки гражданских служащих, за совершение которых наступает дисциплинарная ответственность, разделить на: внутриорганизационные; должностные; нарушающие требования служебного поведения; нарушающие установленные ограничения и запреты. Законодательное разграничение внутриорганизационного и должностного проступка позволит применять разные виды дисциплинарных производств. В обычном (упрощенном) порядке, с правом представителя нанимателя принимать решение по делу, предложено рассматривать внутриорганизационные дисциплинарные проступки. Что же касается должностных проступков, нарушающих публичные интересы, то решение по таким делам должно приниматься коллегиально.

7 Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации // Российская газета.2004. № ]62.

1. В результате рассмотрения проблемы свободного усмотрения при применении дисциплинарной ответственности к государственному гражданскому служащему, сформулирован вывод о том, что дискреционные полномочия представителя нанимателя целесообразносохранить только в рамках дозволения, выбора варианта поведения из обозначенных в законе возможностей. Это предопределяет необходимость детальной регламентации процесса привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности.
2. В диссертационном исследовании обозначена проблема необходимости законодательного установления системы гарантий для государственного гражданского служащего при применении дисциплинарной ответственности. Основным принципом дисциплинарного производства предложено считать принцип защиты гражданского служащего от произвольных действий представителя нанимателя. Кроме того, обязанность получения письменных объяснений у гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок, целесообразно дополнить не только правом гражданского служащего на ознакомление с результатами служебной проверки, но и обязанностью представителя нанимателя ознакомить со всеми материалами такой проверки.

**Теоретическая и практическая значимость исследования**

заключается в предложенных в диссертации выводах и положениях, которые могут быть использованы для совершенствования федерального законодательства о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, а также в области дальнейшего укрепления служебной дисциплины на государственной гражданской службе.

Диссертационное исследование содержит результаты анализа и обобщения российского законодательства по исследованной проблеме, основных теоретических, аналитических и прикладных аспектов исследования, в связи с чем положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы в последующих научных разработках по данной и смежной с ней проблемам, а также послужить дополнительным учебным материалом при изучении спецкурса для студентов и аспирантов в образовательных учреждениях юридического и государственно-управленческого профиля.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена в ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации», рассмотрена и обсуждена на кафедре государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы. Результаты научного исследования, его теоретическое положения изложены в публикациях автора, прошли

апробацию в *выступлениях* на всероссийских научно-практических конференциях Государственного университета управления «Российская государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы» (Москва, 2008), а также на междисциплинарных международных научно- практических конференциях РАГС и Северо-Западной академии государственной службы «Россия: ключевые проблемы и решения» (Москва, 2007); «От кризиса к росту: стратегигия инновационного

развития» (Москва, 2009).

1. **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

**Во введении** обоснована актуальность темы диссертации, определены цели, задачи, объект и предмет диссертационного исследования, указаны степень научной разработанности вопросов и проблем, обсуждаемых в диссертации, обозначена ее научная новизна и практическая значимость, приведены данные об апробации работы.

**В** первой главе - **«Методологические основы и правовое содержание дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации»** - проанализированы понятие и содержание служебной дисциплины гражданских служащих, определена ее взаимосвязанность с юридической ответственностью (§ 1.1); рассмотрены существующие концепции сущности дисциплинарной ответственности гражданских служащих, сформулировано ее понятие, функции и цели (§ 1.2); раскрыто значение дисциплинарной

ответственности гражданских служащих, в том числе, как принципа государственной службы (§ 1.3), обозначено ее влияние на эффективность и качество государственной службы (§ 1.4).

Проблема законности в государственном управлении в большей степени связана с укреплением служебной дисциплины на государственной гражданской службе. Диссертант критически рассматривает действующее нормативное определение служебной дисциплины (пункт 1 статьи 56 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации), в соответствии с которым служебная дисциплина связана только с соблюдением подзаконных актов (должностного регламента и служебного распорядка). Понимание служебной дисциплины не должно зависеть от содержания должностного регламента или служебного контракта. Кроме того, в определении служебной дисциплины употребляется только одна форма реализации права - соблюдение, без указания на другие формы реализации права. Такой подход не раскрывает всего многообразия проявлении служебной дисциплины и нуждается в уточнении, поскольку не включает в себя обязательность надлежащего исполнення других обязанностей, установленных действующим законодательством.

Автор полагает, что понятие «служебная дисциплина» целесообразно наполнить самостоятельным содержанием, отличающем это явление от трудовой дисциплины для работника по трудовому договору. На основе анализа существенных признаков гражданской службы, правового статуса гражданского служащего сформулировано определение служебной дисциплины на государственной гражданской службе, под которой понимается надлежащее исполнение гражданским служащим своих должностных обязанностей по обеспечению исполнения полномочий государственных органов в соответствии со служебным распорядком государственного органа, должностным регламентом, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа, а также обязательное соблюдение, как в рабочее, так и во внерабочее время, установленных запретов и ограничений, требований к служебному поведению.

Далее указаны основные средства достижения надлежащей служебной дисциплины, главную роль среди которых играет упорядочение административных процедур, формирование эффективного механизма социального контроля и применение мер дисциплинарной ответственности.

В диссертации приведен анализ доктринальных подходов к понятию юридической ответственности. Обозначена различная функциональность юридической ответственности и ее многоаспектность. Юридическая ответственность определена как обязанность лица отвечать за свои действия и нести возможные неблагоприятные последствия за свое неправомерное поведение в виде санкций в результате государственного принуждения.

Автор, анализируя Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», приходит к выводу, что действующее законодательство использует только понятие дисциплинарного взыскания, чем, по существу, признает лишь значимость негативной ответственности. Тем самым все положения о позитивной ответственности остаются в области науки. Более того Федеральный закон подменяет общепринятое понятие «освобождение от ответственности» понятием «освобождение от дисциплинарного взыскания». Автор полагает, что дисциплинарная ответственность, безусловно, содержит в себе возможность принуждения и наказания как одного из проявлений этого принуждения, но не ограничивается им.

Сформулированные теоретические положения о сущности юридической ответственности положены в основу понятия дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих предложено рассматривать как сложное административно-правовое образование, характеризующееся несколькими признаками и включающими ряд компонентов. Во-первых, основанную на нормах административного права и вытекающую из факта совершения дисциплинарного (должностного) проступка обязанность гражданского служащего дать отчет о совершенном дисциплинарном проступке. Во- вторых, выраженную в приказе государственного органа отрицательную оценку совершенного дисциплинарного проступка и порицание гражданского служащего, совершившего этот проступок. В-третьих, назначенное гражданскому служащему дисциплинарное взыскание. Таким образом, дисциплинарной ответственностью государственного гражданского служащего является ответственность государственного гражданского служащего перед конкретным гражданином, обществом и государством за совершение проступка на государственной гражданской службе, так и вне ее, по результатам рассмотрения которого в определенном законом порядке представителем нанимателя государственного служащего налагаются особые санкции в результате государственного принуждения. Данное определение требует внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

В работе определены основные характеристики дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Так, дисциплинарная ответственность имеет собственное основание - дисциплинарный проступок; отличается особым субъектом ответственности (государственным гражданским служащим); субъектом, уполномоченным применить дисциплинарное взыскание, (представитель нанимателя, связан с государственным гражданским служащим в порядке подчинения); для ее применения установлен свой порядок применения мер дисциплинарного взыскания; характеризуется особыми санкциями; имеет свои порядок обжалования. Диссертант доказывает, *что в отличие от* трудовой ответственности, дисциплинарная ответственность гражданских служащих должна быть публично-правовой.

В исследовании под сущностью дисциплинарной ответственности гражданских служащих предложено понимать совокупность неотъемлемых качеств и свойств, которые ее характеризуют, а также ее значение, цели и функции.

Проведенный обзор существующих концепций функций юридической ответственности позволил сформулировать понятие функции дисциплинарной ответственности гражданских служащих как основного направления воздействия дисциплинарной ответственности гражданских служащих на служебные отношения, поведение гражданских служащих, их правосознание и культуру. Исходя из характера правового воздействия, в качестве функций дисциплинарной ответственности гражданских служащих признаны карательная, штрафная, компенсационная, превентивная и воспитательная функции. В работе ракрыто содержание каждой функции дисциплинарной ответственности гражданских служащих, fix эффективность во многом зависит от детальности правового регулирования *дисциплинарной* ответственности гражданских служащих, которое нуждается в значительном усовершенствовании.

На основе обобщения имеющихся взглядов на проблему целей юридической ответственности приведена их классификация по различным основаниям: в зависимости от направления воздействия это могут быть определяющие и устанавливающие цели; в зависимости от результата воздействия - основные и дополнительные; в зависимости от времени наступления цели — оперативные и перспективные. В качестве целей дисциплинарной ответственности гражданских служащих обозначены следующие: 1) перспективные цели - формирование высокой правовой культуры гражданских служащих, высокого уровня их правосознания, стабилизация уровня нарушаемости служебной дисциплины на гражданской службе; 2) определяющие цели дисциплинарной ответственности гражданских служащих - превенция дисциплинарных проступков гражданских служащих; воспитание правомерного поведения гражданского служащего; наказание гражданского служащего; восстановление служебных отношений и компенсация причиненного гражданам и юридическим лицам вреда.

На основе анализа теоретических учений о природе и сущности юридической ответственности сделан вывод о том, что дисциплинарная ответственность государственных служащих служит важнейшим средством укрепления законности и дисциплины и влияет на качество и эффективность управления. Благодаря системному подходу к изучению государственного управления и государственной службы доказано, что результаты и субъект управления непосредственно зависят от качества труда и направленности организационного поведения исполнителей. Следовательно, когда речь идет о государственном управлении и государственной службе как профессиональной деятельности по государственному управлению, его результативность напрямую зависит от качества труда государственных служащих. Целью реформирования государственной службы должно быть не столько минимизация затрат и ресурсов, сколько приближение государственной службы к гражданам, повышение открытости государственной службы, ориентация на запросы и нужды гражданского общества.

Диссертант доказал, что ответственность государственных служащих выступает необходимым условием совершенствования деятельности управляющей системы. В этом проявляется сущность и значение ответственности. Обоснована необходимость отнесения принципа ответственности государственных гражданских служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей к самостоятельным принципам института государственной службы. Учитывая это, предложено законодательное закрепление указанного принципа.

Во второй главе - **«Применение дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим»** - рассмотрены вопросы, связанные с применением дисциплинарной ответственности к гражданским служащим: раскрыты основания дисциплинарной

ответственности гражданских служащих, сформулировано понятие дисциплинарного проступка гражданского служащего, дана общая характеристика его составу (§ 2.1), приведена классификация

дисциплинарных проступков гражданских служащих (§ 2.2),

проанализировано законодательство по вопросам, связанным с применением дисциплинарной ответственности гражданских служащих, определены направления совершенствования дисциплинарного производства, сформулированы предложения по совершенствованию административно-правового регулирования вопросов, связанных с дисциплинарной ответственностью государственных гражданских служащих (§ 2.3).

На основе исследования разных взглядов на то, находится ли в основании ответственности один юридический факт - правонарушение или группа фактов (включающих акты государственных органов), автор сделал вывод, что возникновение материального правоотношения дисциплинарной ответственности связано исключительно с юридическим фактом совершения дисциплинарного проступка, а переход от одной стадии дисциплинарного производства к другой зависит от юридических фактов, закрепленных процессуальными нормами, которые влияют не на возникновение дисциплинарной ответственности, а на изменение правоотношений.

Проанализировано действующее законодательство о дисциплинарной ответственности гражданских служащих. Автор полагает, что определение дисциплинарного проступка, которое дано в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в ряде случаев не применимо к тем правоотношениям, которые возникают в сфере дисциплинарной ответственности. Из дефиниции, обозначенной в законе, следует, что для наступления дисциплинарной ответственности государственных служащих необходима совокупность таких элементов как вина, действие или бездействие, а также нарушение должностных обязанностей. Следовательно, государственный служащий не должен привлекаться к дисциплинарной ответственности за несовершение действий, не входящих в круг его должностных обязанностей, и тем более за поступки, находящиеся за пределами служебных отношений. Такое понимание дисциплинарного проступка гражданского служащего слишком узко.

В этой связи исследователь сконцентрировал свое внимание на определении круга должностных обязанностей и границ (пределов) служебных отношений. Обозначено, что наиболее дискуссионным вопросом является проблема поведения государственного служащего вне служебного времени: где начинается частная жизнь государственного служащего, охраняемая конституцией, и где границы служебных отношений; являются ли проступки, совершенные государственным служащим после окончания рабочего времени, дисциплинарным проступком.

Проведенный анализ современных российских и зарубежных концепций, позволил автору прийти к выводу о том, что несоблюдение ограничений и запретов целесообразно прямо отнести к дисциплинарному проступку. Это следует из содержания и значения ограничений и запретов, действующего законодательства, сложившейся судебной практики. Наиболее сложным является вопрос несоблюдения требований к служебному поведению гражданского служащего как основания дисциплинарной ответственности. Приводя мнения ученых начала XX века, зарубежных авторов на указанную проблему, с использованием опыта других стран, на основе анализа существующих указов Президента Российской Федерации, автор диссертации предлагает установить четкий законодательный запрет на деяния, нарушающие требования к служебному поведению, в том числе, во внеслужебное время. В случае установления такого запрета, следует закрепить гарантии соблюдения конституционных прав государственных служащих, поскольку необоснованное расширительное толкование норм морали и этики будет нарушать конституционный принцип неприкосновенности частной жизни. Одной из таких гарантий, по мнению автора, является установление особого порядка рассмотрения таких дел и максимально возможная регламентация подобных проступков. Предусмотренный в статье 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» перечень требований к служебному поведению предложено распространить и на внеслужебное время. В работе изучены существующие взгляды на проблему нравственности гражданских служащих, необходимость принятия «этического кодекса».

Под дисциплинарным проступком государственного гражданского служащего предложено понимать неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, запретов и отдельных ограничений, а также требований к служебному поведению как во время службы, так и вне ее.

Далее рассматрены элементы состава дисциплинарного проступка государственного служащего. Действующее в сфере государственно­служебных отношений законодательство не содержит упоминание о юридическом составе дисциплинарного проступка. В административной науке под составом проступка предлагается понимать совокупность установленных законом элементов, характеризующих деяние как дисциплинарный проступок. Объект посягательства, объективная сторона, субъект и субъективная сторона образуют состав дисциплинарного проступка.

На основе анализа существующих концепций об объекте правонарушения, автором сделан вывод, что общим объектом нарушения правовых требований служебной дисциплины гражданских служащих являются общественные отношения, складывающиеся в процессе государственной гражданской службы и регулируемые нормами административного права. В качестве непосредственных объектов дисциплинарных проступков государственных гражданских служащих выступают отдельные элементы таких отношений: нарушение служебного распорядка, должностного регламента, права и обязанности сторон служебного контракта, интересы работодателя - государственного органа и т.п. Объективная сторона дисциплинарного проступка государственного гражданского служащего - это деяние, посягающее на служебную дисциплину. При совершении гражданским служащим дисциплинарного проступка речь в первую очередь идет о нарушении служебной дисциплины, о невыполнении обязанностей, прямо установленных в федеральном законе и предусмотренных административным законодательством. Поэтому дисциплинарный проступок государственного гражданского служащего - это противоправное деяние, выражающееся в форме действия, либо бездействия. Автором предложено в содержание объективной стороны также включить выполнение незаконного распоряжения руководителя, а также совершение проступков, порочащих честь служащего. На основании анализа указанных элементов состава дисциплинарного проступка рекомендовано откорректировать и уточнить его нормативное понятие.

Рассматривая классификацию проступков гражданских служащих, автор предпринял попытку определить следующие основания для наступления дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих:

а) проступки, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих должностных обязанностей, направленных на реализацию государственных функций. Именно эти проступки предлагается именовать должностными. К ним предлагается отнести не исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом; не соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций при исполнении должностных обязанностей; коррупционный проступок; а также исполнение неправомерного поручения руководителя;

б) проступки, связанные с неисполнением обязанностей непосредственно перед работодателем (представителем нанимателя) - внутриорганизационные дисциплинарные проступки. Отдельными подвидами таких дисциплинарных проступков выступают: нарушение служебного распорядка государственного органа; не соблюдение требований по безопасности исполнения служебных обязанностей; ненадлежащее отношение к имуществу государственного органа;

в) проступки, порочащие государственного служащего и государственную службу - нарушающие требования к служебному поведению. К таким проступкам необходимо отнести как проступки, совершенные в служебное время *так* и вне его;

г) нарушение запретов и отдельных ограничений.

Рассматрена проблема регламентации дисциплинарной ответственности. Автор, используя исторический метод и сравнительно­правовой, приводит аргументы современных российских и зарубежных теоретиков в обоснование концепции свободного усмотрения. Большая часть вопросов по наложению дисциплинарного взыскания отнесена к свободному усмотрению представителя нанимателя. Диссертант пришел к выводу, что подобные дискреционные полномочия в области применения дисциплинарной ответственности целесообразно сохранить только в рамках дозволения, выбора варианта поведения из обозначенных в законе возможностей. Это предопределяет необходимость детальной регламентации процесса привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности.

Раскрыты существующие концепции о содержании административного процесса, производства и процедуры. Деятельность по привлечению государственного служащего к дисциплинарной ответственности нуждается в детальной регламентации именно как «вид юрисдикционного процесса».

В теории административного права авторы выделяют разное количество стадий. В работе выявлены следующие этапы дисциплинарного производства: возбуждение дела о дисциплинарном проступке, служебное расследование; рассмотрение дела и принятие по нему решения; обжалование вынесенного решения по делу; исполнение решения о наложении дисциплинарного взыскания.

При анализе действующего законодательства исследователь сконцентрировал свое внимание на проблемах применения мер дисциплинарной ответственности к гражданским служащим.

На стадии возбуждения дисциплинарного производства не определено, кто и каким образом должен выявлять проступки государственных гражданских служащих. Автор сделал вывод, что поводами к возбуждению дисциплинарного производства являются: жалобы и заявления граждан и юридических лиц; результаты проверки органа, регулирующего деятельность государственных служащих, его обращения; результаты проверки подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров (отдела кадров) - внутренней проверки сроков исполнения обязанностей, служебного распорядка и прочее; результаты проверки вышестоящего органа; сообщения государственных служащих; заявление гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок.

Опоздания на службу, некорректное обращение с гражданами, неправомерные публичные выступления, иные должностные проступки остаются «незамеченными» начальниками отделов и даже кадровыми сотрудниками. В связи с этим, диссертант утверждает, что до тех пор, пока решения о возбуждении дисциплинарного производства, проведении служебной проверки будут приниматься на основе «свободного усмотрения» представителя нанимателя, законность и дисциплина государственных гражданских служащих будут зависеть исключительно от соответствующего руководителя органа. На примере изучения зарубежного опыта (Германии, Франции, Канады), с целью соблюдения принципа неотвратимости наказания (понимаемого не как обязательности применения наказания, а как необходимости обязательной реакции государства на проступки государственных гражданских служащих) диссертант обосновал потребность создания специального федерального органа, регулирующего вопросы государственной службы и отвечающего за дисциплину государственных гражданских служащих. Этот орган должен быть многофункциональным. Для выполнения поставленных перед ним целей, орган необходимо наделить правом проведения проверок служебной дисциплины в органах государственной власти, соблюдения этики государственными гражданскими служащими, обязанностью отслеживания публичных действий и выступлений государственных гражданских служащих.

В работе раскрыты теоретические и правовые позиции в отношении служебной проверки, ее сущности. Отмечено, что письменное объяснение гражданского служащего не в полной мере решает вопрос правовой гарантии ст произвольности принимаемых решений. В работе обоснована необходимость закрепления принципа защиты гражданского служащего от произвольных действий представителя нанимателя, и замена права на ознакомление с материалами проверки на соответствующую обязанность работодателя ознакомить с такими материалами.

Автор отметил необходимость установления связи между основаниями дисциплинарной ответственности и порядком ее применения. В этой связи предложено два вида дисциплинарного производства: производство в связи с нарушением служебного распорядка, совершением проступков, не затрагивающих непосредственное выполнение государственных функций, осуществляемое в обычном (упрощенном) порядке, с правом представителя нанимателя принимать решение по делу. Для этого возможно сохранить изложенную в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государстенной гражданской службе Российской Федерации» схему (проведение служебной проверки с рекомендательным характером заключения). Для проступков, связанных с выполнением функций государственного органа, должен быть установлен иной порядок привлечения к дисциплинарной ответственности: решение по таким проступкам должно приниматься коллегиально. В таком же порядке предложено рассматривать и дела о нарушении требований служебного поведения. В данном исследовании выявлен целый ряд проблем, нуждающихся в обощении практики и специальной научной литературы, связанных с дисциплинарным производством и органом, рассматривающим дисциплинарные проступки гражданских служащих. В работе сформулирован вывод, что создание дисциплинарных судов излишне, затратно, и почти наверняка лишит дисциплинарное производство такого признака как оперативность, а саму дисциплинарную ответственность почти сравняет с административной. Полномочиями по рассмотрению отдельных дисциплинарных проступков целесообразно наделить специальные комиссии при федеральном органе власти, регулирующем вопросы государственной гражданской службы. Для обеспечения беспристрастности в состав таких комиссий должны входить представители гражданского общества.

Выявлены и другие нерешенные вопросы в законодательстве: проблема сроков назначения проверки; круга государственных служащих и иных лиц, которые не могут привлекаться к проведению служебной проверки, и вытекающего из этого права государственного гражданского служащего на отвод лиц, входящих в комиссию, рассматривающую дисциплинарный проступок. Не получила своего разрешения и проблема отсутствия норм о доказательствах, которые должны быть собраны в процессе проведения служебной проверки, кроме того, закон не регламентирует правовые последствия обжалования дисциплинарного взыскания. Отмечена необходимость законодательного устранения существующих пробелов. Предложения по урегулированию этих вопросов представлены *в* работе в виде проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Таким образом, существующий в Российской Федерации порядок привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности нуждается в уточнении не только для достижения целей государственного управления, но и с целью защиты прав самих государственных служащих. Только оптимальный баланс взаимных интересов, детальная регламентация процедурной деятельности позволят достигнуть объективности, справедливости при привлечении к дисциплинарной ответственности, что, в конечном счете, позволит решить одну из главных проблем государственной службы - проблему дисциплины государственных гражданских служащих.

В заключении подведены итоги проведенного диссертационного исследования, сделаны обобщенные выводы, выявлены некоторые существенные недостатки нормативно-правового регулирования дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора.**

**I. Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования н науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований:**

1. Княгинина О.Н. О дискреционных полномочиях при применении дисциплинарной ответственности гражданских служащих // Современное право. - 2009. - № 12. - С.111- 116. - 0,5 п.л.
2. **Статьи, опубликованные в других научных изданиях:**
3. Ярлыкова О.Н. [Княгинина О.Н.] Проблемы правового

регулирования ответственности государственных гражданских служащих. / Государственное управление и право: Сб. науч. трудов / Под общ. ред. И.Н. Барцица; Отв. ред. Е.Ю. Киреева. - М., 2006. - Вып. 4. - С. 51-57. - 0,5

1. Княгинина О.Н. Понятие служебной дисциплины на

государственной гражданской службе Российской Федерации. / Россия: ключевые проблемы и решения: Сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Выпуск 7. Часть 2. / Под общей редакцией В.К. Егорова, A.C. Горшкова, В.М. Герасимова, М.А. Кашиной. - М.: Изд-во РАГС, 2008.- С. 242 - 246. - 0,4 п.л.

1. Княгинина О.Н. Служебная дисциплина государственных

гражданских служащих и средства ее укрепления / Российская государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы: Материалы VIII-й Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление - 2008». Часть II. /Отв. ред. С.И. Некрасов: Государственный университет управления. М.: ГУУ, 2008. - С. 22-25. - 0,3 п.л.

1. Княгинина О.Н. Эволюция института дисциплинарной ответственности / Государственное строительство и право / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. - М.; Изд-во МосГУ, 2009. - Вып. 25. - С. 26-33,- 0,5 п.л.
2. Княгинина О.Н. О понятии дисциплинарной ответственности гражданских служащих / Власть и общество: грани взаимодействия: Материалы IX-й Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление - 2009». Часть II. /Отв. ред. С.И. Некрасов: Государственный университет управления. - М.; ГУУ, 2010. -

С.43-45. - 0,3 п.д.

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Княгининой Ольги Николаевны

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Научный руководитель: доктор юридических наук,

Хутинаев Игорь Дадагкаевич

Изготовление оригинал-макета:

Княгининой Ольгой Николаевной

Подписано в печать 31 августа 2010 г. Тираж 80 экз. Уел. п.л. 1,1 .

ФГОУ ВПО РАГС

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 310 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84

1. См., например. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собралию Российской Федерации 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. № 230; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. №5038(2)4) [↑](#footnote-ref-1)
2. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» //Собрание законодательства РФ. 2009. № П. Ст. 1277. [↑](#footnote-ref-2)
3. Российская газета. 2009, № 132. [↑](#footnote-ref-3)
4. См. например: Виноградов П.Г. Очерки по теория права. М.-Пг,, J915. С. 130; Евтихиев А. Ф. Законная сила актов администрации - Люблин, 1911. С.288; Елистратов А.И. Учебник русского

административного права. М., 1911. С. 14-33; Коркунов Н М. Русское государственное право. Т.1 - Спб., 1914. С.136-137. [↑](#footnote-ref-4)
5. См. например: Абрамова A.A. Дисциплина труда в СССР. Правовые вопросы - М.: Юрид. лит., 1969. - 176 с.; Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986 С. 38, Барабаш A.T. Ответственность за нарушение трудовой дисциплины. Киев, 1977. С.16; Бачило ИЛ. Право и механизм ответственности в управлении // Проблемы сравнительного правоведения. - М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1978. С.35-45. [↑](#footnote-ref-5)
6. Федеральный захон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации//Российская газета. 2004. № 162. [↑](#footnote-ref-6)