

**ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:  
СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО  
И ТРУДОВОГО ПРАВОВОГО АСПЕКТОВ****Ю. Б. Носова***Воронежский государственный университет*

Статья посвящена исследованию проблемы соотношения норм административного и трудового права в регулировании института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации. В статье на основе анализа российского законодательства, законодательства зарубежных стран, мнений представителей науки административного и трудового права аргументируется целесообразность отказа от диспозитивного метода регулирования отношений по применению дисциплинарной ответственности служащих в пользу метода императивного. В итоге делается вывод о необходимости преодоления влияния трудового права на указанные отношения, которое проявляется в регулировании дисциплинарной ответственности гражданских служащих служебным контрактом, а также сохранении значительной доли административного усмотрения при решении вопроса о применении дисциплинарного взыскания.

Общепризнанным на сегодняшний день является признание института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих РФ весьма далеким от совершенства. Это обусловлено многими причинами, в числе которых может быть названо отсутствие системности в правовом регулировании этого правового института.

Одной из основных проблем здесь является то, что ни в законодательстве, ни в юридической науке не решен однозначно вопрос о соотношении норм трудового и административного права в регулировании института государственной службы вообще, и дисциплинарной ответственности гражданских служащих в частности.

Долгое время среди ученых сохранялась точка зрения, аргументированная еще в советский период развития юридической науки специалистом в области трудового права А. Е. Пашерстником. Он утверждал, что «линия разграничения между трудовым и административным правом лежит в плоскости различия между положением государственных служащих в трудовом процессе и их положением во внешней среде. Отношения с внешней средой являются областью административного права, отношения в процессе труда — областью трудового права»[1].

Данную позицию разделяли и специалисты в области трудового права, и административисты. Исходя из данной установки, дисциплинарная ответственность гражданских служащих рассматривалась в рамках трудовых отношений как обязанность служащего (работника) ответить перед администрацией организации за совершенный дисциплинарный проступок и понести те меры воздействия, которые указаны в дисциплинарных санкциях трудового права [2].

В последние годы в ходе заметно оживившейся дискуссии о путях развития и совершенствования законодательства о государственной службе и природе этих общественных отношений выявились две основные и принципиально различные позиции.

Первая выдвигается и обосновывается специалистами в области трудового права. Суть ее в том, что отношения государственных служащих, возникающие в связи с поступлением на государственную службу, ее исполнением и прекращением, — это не что иное, как трудовые отношения [3].

В рамках данной позиции Л. А. Чиканова вновь указывает на двойной отраслевой статус государственных служащих: «с одной стороны, поступая на государственную службу, они выступают как обычные граждане, вступившие в трудовое правоотношение (выполняют определенную трудовую функцию за вознаграждение). С другой стороны, они действуют как агенты публичной власти и,

---

Носова Ю. Б., 2007

силу этого, принимают решения, имеющие властный характер» [4].

Соответственно, статус государственного служащего как работника определяется нормами трудового права, а его статус как агента публичной власти — государственным и административным правом.

Справедливости ради стоит отметить, что данной точки зрения придерживаются не только представители науки трудового права, но и некоторые авторитетные административисты, в частности В. М. Манохин и А. П. Корнев. Так, по мнению В. М. Манохина, деятельность государственных служащих регламентируется нормами административного права только в процессе выполнения или обеспечения выполнения ими организующих функций. Отношения же служащего с органом по поводу своего труда (нормирование, оплата и т.д.) к управлению не относятся и регулируются поэтому нормами трудового права, подобно отношениям рабочего с соответствующими должностными лицами и структурными подразделениями [5].

Схожую позицию занимает А. П. Корнев, который считает, что, осуществляя свои служебные права и обязанности, государственные служащие вступают в государственно-служебные отношения, регламентируемые административным правом, а в качестве носителей личных прав они являются участниками трудовых отношений, предусматриваемых трудовым правом. Примером последних, как отмечает автор, выступают отношения, возникающие в процессе труда служащих государственных органов, например, их социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, а также вопросы, связанные с охраной труда [6].

Однако следуя такой логике определить принадлежность дисциплинарной ответственности соответственно с указанной дифференциацией отношений, возникающих в сфере государственной службы не представляется возможным. Так, не ясно, какими «внутренними» или «внешними» являются, например, отношения, возникающие при обжаловании гражданским служащим в суд дисциплинарного взыскания.

В связи с этим такой подход, по нашему мнению, в современных условиях не учитывает всей сложности отношений, складывающихся на государственной службе.

Вторая точка зрения на разграничение административного и трудового права в регулировании

служебных отношений на гражданской службе поддерживается большинством представителей науки административного права. В основу этой позиции положены следующие идеи и суждения. Государственная служба как публично-правовой институт должна представлять собой целостную систему, основанную на служении государству в целом, а не отдельному органу. Отношения на государственной службе — это отношения долга, обязанности, верности. Государственно-служебные отношения в реальной жизни выступают исключительно как государственные и административные правоотношения, отношения службы и подчинения государственных служащих исключительно государству [7, 8, 9, 10].

Для реализации этих идей, считают сторонники данной позиции, следует изменить сам метод регулирования отношений в сфере государственной службы — максимально отказаться от диспозитивного метода в пользу императивного [11].

Целесообразно в будущем освободить институт государственной службы от действия норм трудового права даже притом, что он будет включать в механизм правового регулирования аналогичные по формальному содержанию правовые нормы [7].

Необходимо постепенно отходить от существующего положения, когда гражданские служащие фактически рассматриваются как обычные наемные работники, имеющие лишь особенности правового статуса [12].

Будущее правового регулирования государственной службы видится не в субсидиарном заимствовании норм различных отраслей права, а в переходе на регулирование государственной службы исключительно нормами специального административного законодательства, которое должно быть максимально полно систематизировано. Речь должна идти не о разграничении, а о последовательном вытеснении и, в конечном счете, о полной замене норм трудового права (пока еще регулирующего немалую часть отношений на государственной службе) на нормы административного права. При этом важно, чтобы произошло «очищение» от терминологии, присущей законодательству о труде. Место понятий трудового законодательства должны прочно занять специальные термины, содержащиеся в законе о государственной службе [11].

Таким образом, представители данного подхода к разрешению проблемы регулирования отношений в сфере государственной службы с теми или иными оговорками предлагают перейти от субсидиарного заимствования норм трудового права к

регулированию указанных отношений исключительно нормами административного права. Приверженцы этой точки зрения выступают против регулирования отношений на гражданской службе нормами трудового права, аргументируя это тем, что на государственной службе господствует императивный подход, трудовое же право как отрасль частного права не соответствует базовым условиям субсидиарного применения в отношении госслужащих [8].

Однако и в юридической науке, и в законодательстве весьма прочно укрепились идеи субсидиарности. Они нашли своих сторонников и среди разработчиков Концепции реформирования системы государственной службы РФ от 15 августа 2001 г., в которой прямо закреплено: законодательство РФ, в том числе трудовое законодательство, будет использоваться на основе субсидиарности по отношению к законодательству о государственной службе. Законодатель пошел по тому же пути, установив в статье 73 Закона о гражданской службе, что законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой в части, не урегулированной данным Законом.

Представляется, что авторы Концепции и закона имели в виду возможность временного регулирования отношений на государственной службе на основе субсидиарности до тех пор, пока не будет создано полноценное служебное законодательство. Радует, по крайней мере, то, что говоря о субсидиарном применении норм трудового законодательства, разработчики таким образом презюмируют, что указанные акты норм трудового права не содержат, а значит имеют административно-правовую природу. Впрочем, последнее утверждение также спорно, поскольку отраслевая принадлежность самого законодательства о государственной службе (по отношению к которому субсидиарно применяется трудовое законодательство) также является предметом дискуссии. Одни ученые относят его исключительно к административному законодательству. Другие считают, что законы о государственной службе носят комплексный характер. Тем не менее, законодатель однозначно установил «нетрудоправовую» принадлежность норм Закона о гражданской службе.

Таким образом, рассмотрев две сложившиеся в юридической науке точки зрения о соотношении административного и трудового правового аспектов в системе правового регулирования отношений

в сфере государственной службе, мы можем определить отраслевую принадлежность института дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

Собственно институт дисциплинарной ответственности изначально исторически сложился как институт административного права. Трудовое право заимствовало из него и само понятие дисциплины, и санкции, и принципы дисциплинарной ответственности, которые были смоделированы с учетом правил наложения дисциплинарных взысканий за упущения по службе [13].

Дисциплинарная ответственность чиновников в дореволюционной России рассматривалась обособленно и выступала как публичный институт, институт административного права. В советский же период государственного строительства произошла принудительная подмена специальных норм административного права о дисциплинарной ответственности государственных служащих нормами трудового права, которые регулировали единый институт дисциплинарной ответственности рабочих и служащих. Такого рода отказ от разграничения дисциплинарной ответственности рабочих и служащих базировался на положении марксистско-ленинской идеологии о равенстве вкладов всех категорий граждан в дело строительства коммунизма и о постепенном отмирании государства, а, следовательно, и об отсутствии необходимости выделения особой группы лиц — государственных служащих. При этом излишняя решительность при распространении КЗоТ на государственных служащих все же признается отдельными представителями науки трудового права несколько необоснованной. Так, С. А. Иванов, размышляя над этим вопросом, отмечает, что подобного рода изменение было сделано без углубленного учета специфики государственной службы [14].

На сегодняшний день сохранение в определенной степени роли трудового права в регулировании дисциплинарной ответственности является отголоском советского опыта регулирования отношений на государственной службе, которое должно быть преодолено.

Обращаясь к опыту зарубежных стран, также следует отметить, что в странах континентальной правовой семьи (например, Франции и Германии) правовой статус карьерного чиновника, в том числе и его дисциплинарная ответственность, регулируется нормами не трудового, а исключительно административного права. В Великобритании и США правовой статус гражданских служащих

также определяется системой специальных правовых норм. Для стран социалистической системы права, напротив, характерно отнесение дисциплинарной ответственности к трудовому праву с принципиальным отождествлением рабочих и служащих согласно доктрине, в соответствии с которой каждый человек участвует в жизни общества вне зависимости от сферы применения его труда (такое положение, например, сложилось во Вьетнаме, КНР).

Принимая во внимание тяготение правовой системы нашей страны к романо-германской правовой семье, следует ориентироваться на опыт создания дисциплинарной ответственности гражданских служащих как института административного права, каковым она была и в дореволюционной России.

Отказ от использования диспозитивного метода при регулировании дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих продиктован объективной необходимостью укрепления исполнительской дисциплины и повышения ответственности чиновников за принимаемые решения. Безусловно, что при таком подходе, характеризующемся усилением административного начала в деятельности государственного аппарата, права государственных служащих будут более ограничены. Но, во-первых, эти ограничения вполне сопоставимы с компенсациями, предоставляемыми чиновникам (дополнительными социальными гарантиями). Во-вторых, они обусловлены общегосударственными интересами и имеют строгую нормативную основу. В-третьих, указанные ограничения компенсируются немаловажным для многих чиновников получением самого статуса государственного служащего, принадлежностью к властным структурам. И, в-четвертых, предусматривается судебная защита для гражданского служащего.

Таким образом, регулирование дисциплинарной ответственности гражданских служащих сейчас должно ориентироваться на отказ от диспозитивного метода в целях создания государственной службы, основанной на жесткой централизации, укреплении дисциплины и усилении ответственности чиновников на всех уровнях власти. Пока же, как отмечается в научной литературе, «институт дисциплинарной ответственности находится под исключительно сильным влиянием законодательства о труде. Именно этим порождено большинство его проблем, и главная из них — крайне низкий эффект от применения мер дисциплинарной от-

ветственности, не позволяющий обеспечить должный уровень исполнительской дисциплины в государственном аппарате» [15].

Придерживаясь указанной позиции, представляется, что «снятие присущих трудовому праву частно-правовых приоритетов в регламентации вопросов дисциплинарной ответственности государственных служащих (как и института государственной службы в целом)» [16] позволит создать действенный механизм правового регулирования дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

И, прежде всего, влияние трудового права на отношения по применению дисциплинарной ответственности гражданских служащих, которое должно быть преодолено, проявляется в следующих моментах.

Во-первых, частно-правовые начала в закреплении дисциплинарной ответственности гражданских служащих нашли свое выражение в положении Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [17], в соответствии с которым в служебном контракте предусматривается ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 7 ст. 24 Закона). В целом, указание на необходимость заключения служебного контракта, понимаемого как соглашение между гражданином и представителем нанимателя, несомненно, говорит о достаточно сильном влиянии норм трудового права на отношения государственной службы. По нашему мнению, служебному контракту как категории, изначально несущей в себе диспозитивный элемент, не место в системе правовых источников дисциплинарной ответственности гражданских служащих. Этот правовой институт должен быть ориентирован на максимальное установление императивных начал, утверждение административно-правового метода правового регулирования.

Отдельные представители науки административного права могут не согласиться с подобным утверждением, ссылаясь на зарубежный опыт регулирования отношений на государственной службе. Действительно, в последнее время в ряде государств, прежде всего тех, что относятся к англосаксонской правовой семье (например, Великобритания, Новая Зеландия, США), получили популярность идеи «постбюрократической организации», т.е. отказа от традиционной иерархической

структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, рыночного обмена в сфере управления, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания», к развитию «нового государственного менеджмента».

Последнее направление, как отмечается в литературе, стало особенно модным. Почти во всем мире ведутся поиски в области развития «государственного предпринимательства». Например, в Англии и даже в Новой Зеландии с руководителями среднего звена заключаются контракты на конкретный срок, предусматривающие достижение возглавляемой ими службой определенных результатов. Продление контракта поставлено в зависимость от этого. И на первых порах перевод на коммерческую, контрактную основу (маркетингизация) части традиционных функций и структур госслужбы принес положительные результаты: повысилась ее эффективность, понизилась цена управленческих услуг, сократилась численность бюрократии. Однако позднее выявились и негативные стороны этих мероприятий, издержки расчета на рыночные механизмы как ключ к решению проблем государственного управления: размывание специфики госслужбы как института общественного служения и соответственно дискредитация самих работников как людей, занятых удовлетворением общественных потребностей, а не просто являющихся особой категории коммерческими агентами [18].

Кроме того, в рамках реализации идей трудового регулирования отношений на государственной службе Генеральной конференцией Международной Организации Труда была принята Конвенция о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе от 27 июня 1978 г. (Конвенция о трудовых отношениях на государственной службе) [19].

Этот международный правовой акт распространяет свое действие на всех государственных служащих, нанятых государством, что позволяет представителям науки трудового права утверждать, что отношения на государственной службе — это трудовые отношения. Однако следует отметить, что ни Германия, ни Франция, ни Россия, во многом ориентирующаяся на их опыт организации государственной службы Конвенцию о трудовых отношениях на государственной службе не ратифицировали, тем самым не признав трудовой характер отношений на государственной службе.

Нельзя также оставить без внимания тот факт, что идеи о масштабном расширении частно-пра-

вовых начал в сфере государственной службы нашли своих сторонников среди разработчиков Концепции реформирования системы государственной службы, а также среди ученых-юристов.

Одним из отечественных приверженцев указанного подхода является А. В. Оболонский, который утверждает, что контрактный механизм взаимоотношений служащего и государственного органа позволит придать таким отношениям большую для обеих сторон определенность посредством четкой фиксации их прав и обязанностей, условий вознаграждения и привилегий, при необходимости — специальных требований и ограничений, обусловленных характером службы, а также других элементов их правоотношений [20].

Нельзя не согласиться с цитируемым автором в признании необходимости четкой фиксации правового статуса служащего, однако непонятно, почему это должно быть сделано непременно в контракте, а не в нормативном порядке. Полагаем, что государственный служащий должен получать свой статус путем издания государством только акта назначения на должность, а не путем заключения служебного контракта, тем более что подобная схема успешно используется в ряде правовых государств близкой нам континентальной правовой семьи, например, в Германии.

Итак, по вопросу об определении приоритета императивных или диспозитивных начал в сфере государственной гражданской службы среди ученых сложились две точки зрения. Обосновывая свои позиции, представители противоположных подходов весьма часто апеллируют к международному опыту. Приверженцы идеи необходимости усиления административно-правового метода регулирования опираются на успешный опыт создания публичной закрытой государственной гражданской службы во Франции и Германии. Сторонники расширения частно-правовых начал указывают на практику совершенствования системы государственной службы в Великобритании, где тенденция либерализации режима служения государству нашла наиболее полное и последовательное выражение.

Кроме того, отдельными представителями науки административного права предлагается компромиссное решение указанной проблемы, согласно которому проведение либерализации режима государственной службы хотя и признается в целом целесообразным, но для современного этапа государственного строительства в нашей стране являющимся преждевременным, и

даже вредным и опасным. Так, А. А. Гришковец говорит о возникновении в России сегодня такого явления, как государственной службы переходного периода, основанной на жесткой централизации, укреплении дисциплины и усилении ответственности государственных служащих. Впоследствии же, как полагает автор, после стабилизации экономики и реального построения основ гражданского общества, когда в полном объеме заработают процессы саморегуляции, присущие правовым демократическим государствам с развитой рыночной экономикой, начнется обратный процесс: диспозитивный метод станет, вытеснив императивный, основным при регулировании труда государственных служащих [11].

По нашему мнению, в условиях нашей страны на современном этапе ее развития внедрение рыночных принципов регулирования в систему государственного управления недопустимо, более того, необходимо всемерно усиливать публично-правовые начала в системе государственной службы. В настоящее время одним из самых больших недостатков в деятельности государственного аппарата является и так достаточно большая доля «маркетинга» службы. Чиновники реально создают рынок государственных услуг, где за все действия необходимо платить. Законодательное же закрепление институтов предпринимательства, инструментов бизнеса, механизмов менеджмента в сфере публичного управления сведет на нет всю сущность государственной службы, понизит и без того не слишком высокий авторитет служащих, приведет, в конечном счете к размыванию границ между государственным и частным интересом.

И более того, по всей видимости, даже в дальнейшей перспективе, принимая во внимание российский менталитет, а также учитывая историю развития отечественной бюрократии, говорить о саморегуляции государственной службы на основе рыночных принципов управления все же вряд ли придется. Будущее правового регулирования института государственной гражданской службы видится в сохранении приоритета императивно-правовых начал.

Между тем следует отметить, что в законодательстве РФ о государственной службе все же получили свое отражение идеи «менеджеризма». Такой подход проявился, как уже отмечалось выше, во внедрении контрактных отношений между служащим и государством. Не отрицая в принципе возможность договорного регулирования отношений на гражданской службе, но выступая в целом

за публичную службу, логично предложить такой способ решения данной проблемы.

Основу государственного аппарата должен составить корпус профессиональных чиновников или публичных гражданских служащих, осуществляющих собственно государственную службу. При этом необходимо закрепить правовой статус лиц, состоящих в трудовых отношениях с государственными органами. Это могут быть, например, как во Франции, различные виды временных государственных служащих, а также постоянные служащие, занятые определенным трудом на государственной службе, но не наделенные властными полномочиями. Дисциплинарную ответственность так называемых «публичных» гражданских служащих, наделенных властными публично-правовыми полномочиями, будут регулировать исключительно нормы административного права, несущие в себе значительную долю императивных начал. Ответственность за нарушения дисциплины лиц, также находящихся на государственной службе, но не являющихся «публичными» государственными служащими, будет определяться трудовым правом.

Таким образом, указанный подход, с одной стороны, позволит последовательно осуществить идею внедрения контрактных отношений на государственной службе, что коснется «непубличных» служащих, нанимаемых на определенный срок, для выполнения конкретного задания и не наделенных функциями власти, а, с другой стороны, даст возможность усилить императивные начала в регулировании публичной гражданской службы.

Итак, первым положением, свидетельствующим о сильном влиянии частно-правовых начал в регулировании дисциплинарной ответственности гражданских служащих, является институт служебного контракта. Нами сделан вывод не только о нецелесообразности регулирования дисциплинарной ответственности этим актом, но и в целом об отсутствии необходимости заключения контракта между публичным гражданским служащим и представителем нанимателя служащего. Назначение чиновника не должно отражать соглашения сторон, оно должно являться односторонним проявлением воли государственной власти.

Второй момент, который говорит о сохранении роли трудового права в закреплении института дисциплинарной ответственности гражданских служащих — это значительная доля административного усмотрения при решении вопроса о применении дисциплинарного взыскания. Анализ за-

конодательства о государственной службе зарубежных стран показывает, что для государств, принявших попытку внедрения рыночной модели поведения в деятельность государственного аппарата, для чиновников характерна меньшая связанность законами и большая свобода усмотрения при принятии решений, чем для их коллег в закрытой системе государственной службы. Однако следует иметь в виду, что, например, в Великобритании, где были сделаны определенные шаги в направлении рыночных принципов в системе государственной службы, традиционным является довольно высокий уровень административной морали [21], что вполне согласуется с системой административного усмотрения. Законодательство же стран континентальной системы права стремится в большей степени императивно урегулировать все аспекты гражданской службы.

В отечественном законодательстве административному усмотрению руководителя предоставлен широкий простор при решении вопросов возбуждения дисциплинарного производства, проведения служебного расследования и рассмотрения дисциплинарного дела. И это несмотря на то, что, во-первых, модель гражданской службы ориентируется на образцы, созданные в Германии и Франции, где уровень административного усмотрения законодательно снижен, а, во-вторых, российский чиновничий аппарат не отличается высокой степенью административной морали, что в сочетании с большой долей усмотрения ведет в конечном счете к произволу и безответственности.

Так, административное усмотрение проявляется, прежде всего, в том, что решение вопроса о наложении дисциплинарного взыскания — это право, а не обязанность лица, уполномоченного применять меры дисциплинарной ответственности. Рассуждая здесь в контексте соотношения трудового и административного правового регулирования, отметим, что формулировки ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [17] «представитель нанимателя имеет право применить дисциплинарное взыскание», «дисциплинарное взыскание может быть применено» почти полностью дублируют положения Трудового кодекса РФ [22]. И если в трудовом праве, где преобладают частно-правовые начала, а также в практике деятельности организаций, в которых действуют основные принципы менеджмента персонала, усмотрение работодателя при решении вопросов о применении дисциплинарных взыска-

ний к работникам вполне обоснованно, то в практике государственного управления подобное самостоятельное решение «на основании полномочий, закрепляемых с использованием неясных юридических позиций» [23], представляет собой «одну из самых высоких степеней административного усмотрения» [24], которое уже имеет негативный характер.

Полагаем, что следует согласиться с высказанным в литературе предложением законодательно сузить возможность руководителя решать вопрос о дисциплинарной ответственности лишь на свое усмотрение путем замены формулировки п. 2 ст. 57 Закона о гражданской службе «может» на «влечет» [25], что уже возведет в принцип неотвратимость дисциплинарной ответственности.

Кроме того, необходимо установить ответственность самого субъекта дисциплинарной власти за нарушение обязанности возбуждения дисциплинарного производства в случае обнаружения дисциплинарного проступка. Законодательное закрепление дисциплинарной ответственности руководителя позволит повысить реагируемость такого субъекта на факты совершения дисциплинарных проступков, что, в конечном счете, положительно скажется на состоянии служебной дисциплины, а также добросовестном выполнении служащими своих должностных обязанностей.

Таким образом, несмотря на то, что административное усмотрение имманентно присуще государственному управлению, поскольку «закон не может урегулировать все возможные конкретные управленческие ситуации» [23], по нашему мнению, сфера такого усмотрения должна быть законодательно сужена. При привлечении гражданских служащих к дисциплинарной ответственности лицо, обладающее дисциплинарной властью, должно основываться на четких правовых предписаниях, регулирующих в императивном порядке особенности дисциплинарного производства, а не на собственном видении значимости дисциплинарного проступка, целесообразности применения дисциплинарных взысканий, и, тем более, не на личных симпатиях и предпочтениях, руководствуясь лишь своим правосознанием и уровнем правовой культуры.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод, что уже сейчас правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих нормами трудового права значительно минимизировано. Тем не менее, пока еще этот институт характеризуется сохранением отдель-

ных частно-правовых начал. Так влияние трудового права на отношения по применению дисциплинарной ответственности гражданских служащих, которое должно быть преодолено, проявляется во внедрении контрактных отношений между служащим и государством, а также сохранении значительной доли административного усмотрения при решении вопроса о применении дисциплинарного взыскания.

Выход из создавшегося положения видится в том, что с развитием полноценного дисциплинарного законодательства, ориентированного на отказ от диспозитивного метода, произойдет окончательная замена в системе правового регулирования дисциплинарной ответственности норм трудового права на нормы административного права. Только в этом случае удастся создать гражданскую службу, отвечающую требованиям эффективности осуществления властной деятельности, ответственности каждого служащего за принимаемое им управленческое решение, а также адекватности этого института объективно складывающимся отношениям в сфере государственного управления.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.

1. Пашерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе // А. Е. Пашерстник // Вопросы советского административного права: Сборник. — М. — Л., 1949. — С. 123.
2. Сыроватская Л.А. Ответственность за нарушение трудового законодательства / Л. А. Сыроватская. — М. — Юрид. литература, 1990. — С. 25.
3. Иванов А.С., Иванкина Т.В., Куренной А.М., Маврин С.П., Хохлов Е.Б. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы / А. С. Иванов, Т. В. Иванкина, А. М. Куренной, С. П. Маврин, Е. Б. Хохлов // ЭЖ — Юрист. — 2004. — № 6. — С. 10.
4. Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики / Л. А. Чиканова // Журнал российского права. — 2005. — № 4. — С. 67.
5. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин. — Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. Права, 2000. — С. 16.
6. Коренев А.П. Административное право России. Ч. I / А. П. Коренев. — М.: МА МВД России: Щит-М, 1997. — С. 30—31.
7. Старилов Ю.Н. Административное право: в 2 ч.: ч. 2 Кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба // Ю. Н. Старилов. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. — С. 352—384.
8. Ноздрачев А.Ф. От концепции реформирования государственной службы к новым идеям правового регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации / А. Ф. Ноздрачев // Модернизация экономики России: итоги и перспективы. — М., 2003. — С. 184—186.
9. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Монография / Г. В. Атаманчук. — М.: Изд-во РАГС, 2003. — С. 162—164.
10. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учеб. курс / А. А. Гришковец. — М.: Дело и Сервис, 2003. — С. 32—62.
11. Гришковец А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы / А. А. Гришковец // Государство и право. — 2002. — № 12. — С. 15, 17, 24.
12. Концепция развития административного законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. — М.: Изд. дом «Городец», 2004. — С. 457.
13. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: монография / Л. А. Чиканова. — М.: «Щит-М», 2005. — С. 15.
14. Иванов С.А. Трудовое право переходного периода / С. А. Иванов // Государство и право. — 1994. — № 4. — С. 57.
15. Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации. Ч. II: Повышение эффективности государственной службы: правовые и организационные проблемы / А. А. Гришковец. — М.: ИПК госслужбы, 2002. — С. 6.
16. Адушкин Ю.С. Проблемы реформирования законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих / Ю. С. Адушкин // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: Материалы научн. конференции. — М., 2002. — С. 398.
17. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.
18. Государственная служба (Комплексный подход): Учебное пособие. — М.: Дело, 2000. — С. 29—30.
19. Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. — Женева, 1991. — С. 1883—1887.
20. Оболонский А.В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия / А. В. Оболонский // Общественные науки и современность. — 1998. — № 3. — С. 8.
21. Оболонский А.В. Эволюция государственной службы в Великобритании / А. В. Оболонский // Государство и право. — 1996. — № 6. — С. 130.
22. Трудовой кодекс РФ: федер. закон от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ (ред. от 30 декабря 2006 г) // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 3.



23. *Добробаба М.Б.* Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности / М. Б. Добробаба // Очерки новейшей камералистики. — 2007. — № 1. — С. 16.

24. *Хазанов С.Д.* Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной влас-

ти: Некоторые методологические вопросы / С. Д. Хазанов // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. — С. 42—43.

25. *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: Правовое регулирование / В. М. Манохин. — М.: Юрист, 1997. — С. 166.