

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.4/3162>

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ  
ЭФФЕКТИВНОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ\*

М. Б. Добробаба

Кубанский государственный университет

Поступила в редакцию 26 июля 2020 г.

**Аннотация:** обосновывается, что основой для исследования эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы является методология науки служебного права, а также социологические методы и методики, модифицированные к целям и гипотезам правового исследования эффективности. Автором определяются последовательные этапы проводимого исследования, анализируются методика измерения уровня (степени) эффективности норм служебного права, регулирующих дисциплинарную ответственность в системе государственной службы, и методика определения путей повышения эффективности изучаемых норм.

**Ключевые слова:** государственная служба, государственные служащие, дисциплинарная ответственность, эффективность, служебное право, гипотеза, методологические подходы, методика, методы изучения.

**Abstract:** the article substantiates that the basis for the study of the effectiveness of disciplinary responsibility in the system of civil service is the methodology of the science of service law, as well as sociological methods and techniques, modified to the goals and hypotheses of the legal study of effectiveness. The author defines the successive stages of the research, analyzes the methodology for measuring the level (degree) of the effectiveness of the service law norms governing disciplinary responsibility in the civil service system, and the methodology for determining the ways to increase the effectiveness of the studied norms.

**Key words:** civil service, civil servants, disciplinary responsibility, efficiency, service law, hypothesis, methodological approaches, methodology, research methods.

В современной юриспруденции крайне слабо развиты исследования проблем понимания эффективности юридической ответственности. Тем более весомы и значимы научные труды представителей Воронежской школы административного права. Заслуживает внимания комплексное исследование доктора юридических наук О. С. Рогачевой, позволившее автору на основе нового подхода разработать научную концепцию эффективности норм административно-деликтного права<sup>1</sup>.

---

133

---

\* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 20-011-00448 «Правовые механизмы обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы : проблемы формирования».

<sup>1</sup> См.: Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012.

Применительно к дисциплинарной ответственности интерес представляет исследование другого представителя Воронежской школы административного права – кандидата юридических наук Ю. Б. Носовой, в котором автор рассматривает проблемы дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих через призму общетеоретических положений об эффективности правовых норм<sup>2</sup>.

Научный интерес к проблематике одного из институтов служебного права – дисциплинарной ответственности государственных служащих<sup>3</sup> послужил для автора данной статьи толчком к продолжению исследований в данном направлении, в том числе с учетом фундаментальных работ ученых в области теории права и обозначенных выше работ ученых-административистов.

Определению сущности методологических подходов к изучению эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы должно предшествовать четкое понимание объекта научного исследования, особенности которого должен учитывать применяемый метод. Так, объектом исследования является комплекс общественных отношений, связанных с оценкой влияния качества соответствующих правовых норм как в процессе их установления, так и применения на уровень служебной деликтности.

Следует учитывать, что главной целью дисциплинарной ответственности является предупреждение дисциплинарных проступков в системе государственной службы. Поскольку основными функциями дисциплинарной ответственности государственных служащих, помимо предупредительной, являются также правоохранительная и воспитательная функции, необходимо исследовать эффективность данного правового института с точки зрения выполнения этих функций.

Изучение эффективности той или иной отрасли, подотрасли права, правового института – довольно сложный процесс, требующий социологических исследований, с помощью которых определяется эффективность составляющих его норм. При этом оценке подвергаются такие теоретические вопросы, как сущность, слагаемые эффективности, критерии оценки эффективности его правовых норм<sup>4</sup>. Вместе с тем, наряду с оценкой эффективности правовых норм, должна быть оценена и эффективность правоприменительной деятельности, являющейся средством выявления эффективности правового регулирования<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> См.: *Носова Ю. Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008.

<sup>3</sup> См.: *Добробаба М. Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2017.

<sup>4</sup> См. об этом: *Добробаба М. Б.* К вопросу об эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы // *Административное и муниципальное право.* 2020. № 3. С. 13–26.

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 20.

Эффективность права является объектом изучения теории права и социологии. В силу того что «право есть совокупность норм, т. е. правил поведения людей в обществе»<sup>6</sup>, оно является стороной общества, а значит, и изучаться должно как общественное явление, т. е. с точки зрения того, что свойственно всем социальным феноменам. Другими словами, при исследовании права нельзя ограничиваться лишь «юридическим методом», который состоит в квалификации юридически значимых явлений. Необходим анализ действия права, его восприятия в правосознании и реализации в социальной жизни и ее сферах.

Естественно, что такой анализ необходим и в исследовании социальных аспектов эффективности права и отдельных его институтов, в том числе института дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.

Кроме того, учитывая, что на поведение государственного служащего влияет социальная среда, представляется необходимым изучить мотивацию государственных служащих, их интересы, специфику групповых норм, сложившихся в аппарате государственных органов. Поэтому существенная роль в этом плане должна принадлежать социологическим методам и исследованиям.

Изучение эффективности правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность в системе государственной службы, ставит перед исследователем ряд вопросов: 1) обосновать, нуждаются ли нормы служебного права, регулирующие дисциплинарную ответственность государственных служащих, в изучении с точки зрения их эффективности; 2) насколько эффективны нормы служебного права, призванные участвовать в решении данной проблемы; 3) выявить причины и условия совершения дисциплинарных проступков в системе государственной службы, а также проблемы формирования правовых механизмов обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности в служебном праве; 4) сформулировать предложения по совершенствованию норм служебного права, регулирующих исследуемый правовой институт.

Обозначенные вопросы определяют, по сути, план исследования, реализация которого связана с рядом методических проблем, которые обусловлены тем, что для получения ответов на поставленные юриспруденцией вопросы необходимо использование средств такой науки, как социология. В связи с этим центральной в проблематике изучения эффективности является проблема соотношения правовых (теоретических) и социологических (методических) элементов в процессе ее измерения.

Исследование эффективности любого вида юридической ответственности, как и любое социологическое исследование, проходит ряд последовательных этапов, учитывающих специфику стоящих перед ним задач и особенности изучаемых правовых категорий<sup>7</sup>. Вместе с тем, воспроиз-

<sup>6</sup> Пиголкин А. С., Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 427.

<sup>7</sup> См.: Эффективность правовых норм / В. В. Глазырин [и др.]. М., 1980. С. 145.

водя все основные этапы социологического исследования, методика эффективности правовых норм, составляющих институт дисциплинарной ответственности государственных служащих, наполняет их особым содержанием – понятиями и категориями правовой науки, оперирование которыми требует решения особых задач на каждом этапе исследования, модификации социологических методик к целям и гипотезам правовых исследований эффективности.

В научной литературе выделяют: методику измерения уровня (степени) эффективности правовых норм и методику определения путей повышения эффективности изучаемых норм<sup>8</sup>, каждая из которых содержит ряд методических проблем ее измерения. Рассмотрим их применительно к анализу эффективности исследуемого нами правового института.

*Методика измерения уровня (степени) эффективности правовых норм*, регулирующих дисциплинарную ответственность в системе государственной службы, прежде всего, обуславливает выявление данной социальной проблемы, о существовании которой свидетельствуют данные из различных источников: государственные документы, средства массовой информации, статистические данные<sup>9</sup>, результаты анкетирования, а также данные юридической науки, связанные, например, с предложениями об изменении законодательства<sup>10</sup>.

Наличие выявленной социальной проблемы требует определения степени эффективности правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность, что предопределяет установление социальных целей степени ее достижения. Следует признать, что акты служебного законодательства, как правило, не содержат указания на цели и мотивы их принятия, вместе с тем осознание государственным служащим социальной цели правовой нормы служит дополнительным стимулом выполнения содержащихся в ней предписаний.

Однако даже формулирование цели нормы не позволяет измерить ее эффективность. В связи с этим важной проблемой, стоящей перед учеными, является переводение понятий и категорий эффективности в форму, доступную для эмпирических наблюдений. Для этого представляется необходимым определить понятия через указание на правила фиксирования соответствующих эмпирических признаков, т. е. произвести операциональное определение терминов.

Так, операциональными определениями понятия «нарушение служебной дисциплины» являются «действие или бездействие, ведущие к

---

<sup>8</sup> См.: Эффективность правовых норм / В. В. Глазырин [и др.]. С. 140–276.

<sup>9</sup> См., например: Статистические сведения, опубликованные на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/folder/11110/document/13288> (дата обращения: 20.07.2020).

<sup>10</sup> См. об этом: *Добробаба М. Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2017.

нарушению прав и законных интересов граждан»; «превышение должностных полномочий»; «несоблюдение ограничений, установленных для государственных служащих», «прогул» и др. При этом, как отмечается в научной литературе, операциональное определение – не просто конкретизация какого-то понятия, а такая его интерпретация, которая эмпирически наблюдаема и измеряема<sup>11</sup>.

Установление перечисленных операциональных определений требует совершения в рамках служебной проверки определенных действий, направленных на выявление противоправного виновного характера деяния, что происходит через эмпирический сбор и измерение определенной информации об обстоятельствах совершенного дисциплинарного проступка.

При анализе методики измерения уровня (степени) эффективности норм служебного права, регулирующих дисциплинарную ответственность государственных служащих, крайне важно выявить *критерии*, позволяющие обосновать степень их эффективности и ее *качественные показатели* на стадии как правотворческого, так и правоприменительного процесса. Согласимся, что, исходя из целевой концепции эффективности, в качестве критериев эффективности дисциплинарной ответственности следует выделить предупредительный, правоохранительный и воспитательный критерии, каждому из которых соответствует своя система показателей<sup>12</sup>.

На государственно-служебные отношения, наряду с правовыми нормами, воздействуют разнонаправленные факторы, как способствующие, так и препятствующие достижению цели. Соответственно только лишь показатели достижения цели не позволяют сделать однозначный вывод об эффективности правовой нормы. В связи с этим другой проблемой, требующей решения, является определение меры воздействия правовой нормы на достижение цели, иными словами – *вычленение роли правового фактора*<sup>13</sup>.

В практике социально-правовых исследований выделено несколько путей вычленения правового фактора:

1. *Разработка более точных количественных показателей*, характеризующих меру воздействия правовой нормы. Так, чтобы вычленить общепреventивное воздействие на государственных гражданских служащих норм, предусматривающих дисциплинарную ответственность за коррупционные правонарушения, достаточно определить: какое количество гражданских служащих воздерживается от соответствующих нарушений

<sup>11</sup> См.: Эффективность правовых норм / В. В. Глазырин [и др.]. С. 159.

<sup>12</sup> См.: Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография. Воронеж, 2011. С. 168–172.

<sup>13</sup> См.: Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б. К методике изучения эффективности правовых норм // Советское государство и право. 1971. № 9.

вследствие установленной за них ответственности<sup>14</sup>, и какое количество гражданских служащих нарушает предписания, несмотря на нормы об ответственности.

В то же время получение достоверных данных подобным способом возможно лишь при условии выявления социологией истинных мотивов поведения государственных служащих, отделив при этом ценностные ориентиры личности государственного служащего от декларативных<sup>15</sup>.

2. Другой метод, используемый для определения эффективности правовых норм – «метод экспертных оценок». Такой метод впервые на практике был применен при исследовании административной ответственности за незаконную охоту<sup>16</sup>. На наш взгляд, применение метода экспертных оценок целесообразно и при исследовании эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих. Предполагается, что разные категории экспертов должны подразделить известных им государственных служащих на три группы: не нарушающих служебную дисциплину в силу внутренней убежденности; не нарушающих служебную дисциплину вследствие установленной ответственности; нарушающих служебную дисциплину. Несмотря на сложность в получении с помощью данного метода точных результатов исследования, тем не менее, использование его как вспомогательного метода позволяет в общем виде определить показатель общепреventивного воздействия дисциплинарной ответственности в служебном праве.

3. Вычленению правового фактора способствует метод единственного различия, предложенный в конце XIX в. Дж. Ст. Миллем. Суть его была определена следующим образом: «...если случай, в котором исследуемое явление наступает, и случай, в котором оно не наступает, сходны во всех обстоятельствах, кроме одного, то это обстоятельство, в котором одним и только одним разнятся эти два случая, есть следствие или причина, или необходимая часть причины явления»<sup>17</sup>. Данный метод может быть применен и к изучению эффективности правовых норм и правовых институтов. В научной литературе его интерпретируют так: «если вследствие действия некоторых факторов «а, б, в, г» (где «г» – правовая норма), получен результат «д, е», а при изменении «г<sup>1</sup>» и постоянстве всех других факторов результат стал «д, е<sup>1</sup>», то есть основания для вывода, что результат изменился именно под воздействием правовой нормы»<sup>18</sup>. Однако следует

<sup>14</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 24.04.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228 ; 2020. № 17. Ст. 2721 ; п. 3.1 ст. 59.3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 08.06.2020) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Там же. 2004. № 31. Ст. 3215 ; 2020. № 24. Ст. 3755.

<sup>15</sup> См.: Личность и ее ценностные ориентации // Информационный бюллетень ССА и ИКСИ АН СССР. 1969. № 19.

<sup>16</sup> См.: Эффективность правовых норм / В. В. Глазырин [и др.]. С. 180.

<sup>17</sup> Милль Д. С. Система логики силлогистической и индуктивной. М., 1899. С. 314.

<sup>18</sup> Эффективность правовых норм / В. В. Глазырин [и др.]. С. 182.

иметь в виду, что если приходится иметь дело с несколькими вариантами правового регулирования (например, при принятии локальных правовых актов государственного органа), вычленение действия правового фактора требует использования аппарата математической статистики.

4. Применение *метода факторного анализа* осуществляется с использованием компьютерной техники, что в свою очередь открывает путь для нового метода – *метода математического эксперимента*. На основании данного метода создается математическая модель изучаемого объекта, отражающая воздействие ряда факторов, в том числе правового, на состояние того или иного социального процесса.

В результате эксперимента, позволяющего с помощью компьютерной техники просмотреть все варианты взаимодействия изучаемого явления с набором воздействующих на него факторов, можно сделать выводы о совокупном воздействии данных факторов, о роли каждого из них, определить уровень служебной деликтности как в служебном праве в целом, так и применительно к отдельным видам государственной службы.

Переходя к анализу *методики определения путей повышения эффективности изучаемых правовых норм*, прежде всего, отметим, что констатация его недостаточной эффективности обуславливает переход к следующему этапу исследования, суть которого в выяснении причин подобного положения и определение путей его устранения.

Руководствуясь существующими в научной литературе наработками, содержание данного этапа исследования на методологическом уровне можно определить посредством перечисления ряда последовательных действий<sup>19</sup>:

1. Выдвижение гипотез о недостаточной эффективности дисциплинарной ответственности в служебном праве.
2. Проверка указанных гипотез – разработка способов и приемов сбора, обработки и анализа необходимой социально-правовой информации.
3. Формулировка выводов и рекомендаций, вытекающих из результатов проверки гипотез.
4. Обсуждение проблем правового эксперимента как особого метода поиска оптимальных правовых решений.

Основой *условий выдвижения гипотез* о недостаточной эффективности правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность в системе государственной службы, является социальный механизм действия права. Эффективность любой правовой нормы зависит от следующих элементов процесса правового воздействия: содержание нормы, реализация правовых предписаний и правосознание государственных служащих. Соответственно и гипотезы, объясняющие недостаточную эффективность правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность государственных служащих, должны быть связаны с качеством этих элементов механизма правового воздействия. Кроме того, при формировании гипотез должны учитываться также общие условия

<sup>19</sup> См.: Эффективность правовых норм / В. В. Глазырин [и др.]. С. 193.

эффективности управленческого воздействия и общесоциологические условия.

В теории права *качество правовых норм* определяется разными условиями: их социальной ценностью, адекватностью социальным реалиям и потребностям, уровнем юридико-технического изложения содержащихся в них предписаний<sup>20</sup>. Если есть основание предполагать, что какое-то из этих условий не соблюдается, при исследовании эффективности правовых норм выдвигается и проверяется соответствующая гипотеза.

В научной литературе отмечается, что качество закона определяют следующие ценности: общественная, государственная, социальная, правовая, теоретическая, практическая, статусная и процедурная (процессуальная)<sup>21</sup>. Так, основной причиной недостаточной эффективности дисциплинарной ответственности таких субъектов служебного права, как муниципальные служащие, является неадекватность избранной законодателем формы дисциплинарной ответственности природе этих правоотношений. Публичный характер муниципальной службы обуславливает публичную природу дисциплинарной ответственности муниципальных служащих, что служит обоснованием ее принципиального отличия от дисциплинарной ответственности работников. Это и подтверждает необходимость административно-правового регулирования института дисциплинарной ответственности муниципальных служащих<sup>22</sup>.

В исследованиях эффективности различных видов юридической ответственности гипотезы формулируются с учетом принципа *неотвратимости*. Данная гипотеза подлежит выдвижению и применительно к дисциплинарной ответственности государственных служащих. В качестве причины неэффективности изучаемого вида ответственности предположительно рассматривается несовершенство правовых норм, обеспечивающих реализацию данного принципа<sup>23</sup>. Следует признать, что принцип неотвратимости ответственности применительно к дисциплинарной ответственности государственных служащих, за исключением ответственности за дисциплинарные коррупционные проступки, не нашел отражения в действующем законодательстве, поскольку дисциплинарную ответственность отличает от большинства других видов юридической ответственности существенная дискреция полномочий представителя нанимателя в плане ее применения. Подобный подход законодателя, на

<sup>20</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2004; Тихомиров Ю. А. Законодательная техника как фактор эффективности законодательной и правоприменительной деятельности // Проблемы юридической техники : сб. статей / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 37–45.

<sup>21</sup> См.: Воробьева С. А. Качество закона и его роль в обеспечении прав человека (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 10–11.

<sup>22</sup> См.: Добробаба М. Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений. С. 41.

<sup>23</sup> См., например: Потапкин С. С. Принцип неотвратимости юридической ответственности и проблемы его реализации в правоприменительной практике : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.



наш взгляд, является неприемлемым, поскольку установление служебных обязанностей имеет смысл лишь при условии, что лица, допустившие их неисполнение или ненадлежащее исполнение, привлекаются к дисциплинарной ответственности<sup>24</sup>.

Чтобы стать социально эффективной, любая норма должна быть реализована субъектами, которым она адресована. Поскольку процесс *реализации правовых предписаний* связан с взаимодействием субъекта права с правовой нормой, постольку гипотезы могут быть связаны с правовой нормой, субъектами права, социальными условиями, в которых норма реализуется.

Так, в качестве причин недостаточно эффективного применения норм о дисциплинарной ответственности в системе государственной службы в качестве гипотезы следует выдвинуть: несовершенство процессуальной формы ее реализации; недостаточный практический опыт ряда руководителей; нежелание отдельных руководителей сделать открытыми данные о низком уровне служебной дисциплины в структурном подразделении, которыми они руководят ввиду опасения, что реализация правового предписания приведет к неблагоприятным для него последствиям. Нетрудно заметить, что первая гипотеза связана с правовой нормой; вторая – с субъектами правоприменения; третья – с социальными условиями. При этом в процессе исследования основная причина может быть проверена с помощью нескольких частных гипотез.

Эффективность правовой нормы зависит и от *правосознания* субъектов правоприменения. В теории права правосознание определяется как относительно самостоятельная сфера или область общественного, группового или индивидуального сознания, отражающая правовую действительность в форме юридических знаний и обобщенных оценок действующего права, а также в виде социально-правовых установок и ориентации, выполняющих роль внутреннего регулятора юридически значимого поведения<sup>25</sup>.

Несмотря на то что, являясь одной из форм общественного сознания, правосознание включает в себя широкий круг понятий, для исследования эффективности дисциплинарной ответственности в служебном праве значение имеют категории «знание» содержащихся в нем правовых предписаний и «отношение» к ним, поскольку эти категории определяют реальное поведение государственных служащих в ситуациях, урегулированных нормами служебного права.

<sup>24</sup> В результате проведенного опроса 50 % государственных служащих считают, что привлечение к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка не является неотвратимым, поскольку дисциплинарное взыскание налагается по усмотрению руководителя, еще 11 % полагают, что дисциплинарная ответственность применяется крайне редко, поскольку многие дисциплинарные проступки не выявляются (см.: *Добробаба М. Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений. С. 455–461).

<sup>25</sup> См.: *Общая теория права и государства* : учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 1999. С. 42.

Безусловно, презюмируется высокая правовая культура, хорошее знание законов государственными служащими, при этом навыки их правового поведения должны совпадать с представлениями о праве. На обеспечение их правовой осведомленности нацелено внедрение административных регламентов государственного органа и должностных регламентов государственного служащего. На это направлено и прохождение государственными служащими регулярной аттестации, сдача квалификационных экзаменов, повышение квалификации, следовательно, как верно отмечает Ю. Б. Носова, информированность адресатов оказывает небольшое воздействие на эффективность правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность<sup>26</sup>.

Однако в случае возникновения профессиональной деформации, в правосознании государственных служащих могут появиться и негативные стороны<sup>27</sup>. В связи с этим исследование эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы предполагает изучение личности государственного служащего как субъекта дисциплинарных правоотношений, механизм формирования его противоправного поведения. В процессе исследования должны быть получены данные, которые характеризуют: осведомленность государственных служащих о нормах, регулирующих государственно-служебные отношения; отношение их к этим нормам; поведение служащих в соотношении с имеющимся объемом правовых знаний и оценкой этих знаний.

Следующим этапом методики определения путей повышения эффективности изучаемых правовых норм является *проверка выдвинутых гипотез*. В научной литературе выделяют ряд последовательных операций, призванных подтвердить или опровергнуть предположения о недостаточной эффективности правовых норм<sup>28</sup>:

1. Осуществление эмпирической интерпретации понятий, содержащихся в гипотезах, разработка системы их показателей.

Как справедливо отмечает О. С. Рогачева, проверка гипотезы возможна лишь в случае, если теоретические конструкции переведены в формы, позволяющие наблюдать и измерять изучаемое явление. Посредством таких показателей устанавливается коэффициент (уровень) рассматриваемых правовых категорий – числовое выражение степени достижения их целей<sup>29</sup>. Показатели эффективности позволяют судить о степени достижения цели дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.

2. Установление источников получения социально-правовой информации, методов и процедур ее сбора.

<sup>26</sup> См.: Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография. С. 176.

<sup>27</sup> См.: Профессиональная деформация личностных качеств государственных гражданских служащих / М. В. Полевая [и др.]. М., 2017.

<sup>28</sup> См.: Эффективность правовых норм / В. В. Глазырин [и др.]. С. 209–210.

<sup>29</sup> См.: Рогачева О. С. Указ. соч. С. 64.

Полагаем, к таковым следует отнести: статистические данные, материалы дисциплинарной практики государственных органов, результаты анкетирования и интервьюирования.

3. Определение выборочной совокупности объектов исследования и доказательство ее репрезентативности.

4. Собираение необходимой информации и ее обработка.

5. Проведение содержательного анализа полученной информации, на основе которого подтверждаются или опровергаются выдвинутые гипотезы.

Результаты проверки выдвинутых гипотез позволят перейти к *выработке рекомендаций по повышению эффективности дисциплинарной ответственности* в служебном праве. Причем данные рекомендации должны затрагивать те элементы механизма правового регулирования, с которыми были связаны гипотезы: содержание норм служебного права, регулирующих отношения дисциплинарной ответственности в системе государственной службы; условия их реализации; правосознание государственных служащих.

Проведя анализ методологических подходов к изучению эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы, перейдем к характеристике *методов* ее изучения. Поскольку дисциплинарная ответственность государственных служащих является институтом служебного права, основными методами ее исследования являются методы науки служебного права<sup>30</sup>. В то же время в силу того, что проблемы эффективности любого социального явления являются объектом социологической науки, изучение эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы осуществляется с помощью некоторых социологических методов.

К основным методам изучения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы следует отнести следующие методы: статистический, исторический, сравнительно-правовой, системно-структурный, математический, социально-психологический, метод конкретно-социологических исследований, метод моделирования и др.

Так, *статистический метод* необходим для исследования явлений, имеющих массовый характер, к которым относятся и дисциплинарные проступки. В противном случае отсутствие статистических исследований способно понизить научность юридических разработок. Как отмечает В. В. Лунеев, «без надежной опоры на фактические (статистические и социологические) данные юридические науки легко попадают в плен логико-догматических представлений, которые, имея важное значение во внутреннем правовом анализе, малопригодны при изучении соотношений права с жизнью»<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> См.: Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право : учеб. и практикум для бакалавриата и специалитета. 2-е изд. М., 2019. С. 23.

<sup>31</sup> Лунеев В. В. Юридическая статистика : учебник. М., 2000. С. 6.

Так, при исследовании эффективности дисциплинарной ответственности военнослужащих в целях обобщения практики рассмотрения материалов о применении к военнослужащим военными судами дисциплинарного ареста, анализу подлежат следующие данные статистической отчетности: общее количество дел, рассмотренных в судебном заседании; административные правонарушения, за которые военнослужащий несет дисциплинарную ответственность; общее число материалов, возвращенных командиру ввиду неправильного оформления на стадии подготовки к судебному рассмотрению; виды решений, принятых по результатам судебного рассмотрения дела; количество рассмотренных жалоб на постановления; результаты рассмотрения жалоб<sup>32</sup>. Таким образом, статистический метод незаменим при исследовании служебной деликтности.

*Исторический и сравнительно-правовой методы* заключаются в сопоставлении правовых объектов, взятых в различные исторические периоды, для установления причин и содержания их единообразия и отличия. Применение данных методов дает возможность сопоставить эффективность дисциплинарной ответственности государственных служащих в современной России и достижение эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих в исторической ретроспективе, изучить международный опыт достижения эффективности дисциплинарной ответственности чиновников.

*Математический метод.* В научной литературе обращается внимание на плодотворность подхода, при котором содержание методологии юриспруденции обогащается за счет методов других наук, в том числе и не относящихся к блоку социальных, поскольку изучение социальных процессов, связанных с действием права, с использованием математического метода позволяет взглянуть на правовые явления с новых позиций, расширить представление о них, выстроить дополнительную аргументацию, подкрепленную расчетами. Математические средства исследования в праве – один из многих способов познания глубины исследуемого предмета<sup>33</sup>.

Как мы уже отмечали, использование аппарата математической статистики при исследовании эффективности дисциплинарной ответственности в служебном праве полезно в случае, если при вычленении правового фактора приходится иметь дело с несколькими вариантами правового регулирования. Математический метод позволяет не только выявить количественные показатели нарушения служебной дисциплины, но и «использовать фундаментальные свойства математики в анализе закономерностей, в учете динамики развития»<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> См.: *Добробаба М. Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений. С. 463.

<sup>33</sup> См.: *Горшунов Д. Н.* Математические методы в исследовании системы права // Ученые записки Казанского гос. ун-та. 2008. Т. 150, кн. 5 : Гуманитарные науки. С. 28.

<sup>34</sup> *Зражевская Т. Д., Маланыч И. Н.* Математические методы исследования в юридической науке // Современные методы исследования в правоведении / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 2007. С. 256–293.

*Социально-психологический метод.* Изучение деликтного поведения в силу своей актуальности является предметом исследований в разных областях знаний, в том числе психологии и социологии. В силу этого социально-психологический аспект эффективности норм служебного права, регулирующих отношения дисциплинарной ответственности в системе государственной службы, требует знания особенностей личности государственного служащего. Следовательно, для того чтобы проникнуть в суть социально-психологических явлений и процессов, требуется использование наработок не только административной деликтологии, но и социальной психологии.

Использование универсальных подходов административно-деликтологического анализа позволяет выявить личностные факторы, способствующие совершению государственным служащим дисциплинарного проступка, способы предупреждения, исправления правонарушителя, и, учитывая целевое назначение дисциплинарной ответственности, недопущения совершения дисциплинарных проступков другими государственными служащими.

*Конкретно-социологический метод* изучения государственно-правовых явлений включает в себя: анализ статистических данных и различного рода документов, социально-правовой эксперимент, опросы населения, математические и статистические методы обработки материала и др.<sup>35</sup>

Данный метод следует рассматривать как способ исследования и оценки социальной эффективности дисциплинарной ответственности. Он используется при отборе, обработке и анализе информации об уровне служебной деликтности применительно к отдельным видам государственной службы, материалов служебных проверок и судебной практики, анкетировании.

*Правовой эксперимент* заключается в том, что эффективность правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность государственных служащих, определяется путем сравнения их состояния в доэкспериментальный и послеэкспериментальный периоды. Следует отметить, что в отличие от социальных экспериментов методические основы измерения результатов проведения правового эксперимента стали освещаться лишь в связи с накопленным опытом значимых правовых экспериментов<sup>36</sup>.

*Метод моделирования.* В целях исследования эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы представляется целесообразным разработать образцовую (идеальную) модели дисциплинарной ответственности, что позволит сопоставить ее с офици-

<sup>35</sup> См.: Теория государства и права : учебник / под общ. ред. В. К. Бабаева. М., 2004. С. 22.

<sup>36</sup> См., например: Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В. И. Никитинского и И. С. Самощенко. М., 1988 ; *Ельцов В. Н.* Правовой эксперимент в современной России : проблемы эффективности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009 ; и др.

альной (нормативной) моделью на стадии правотворчества, а официальной и фактической моделей – на стадии правоприменения<sup>37</sup>.

Особенностью методологического подхода к изучению эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы является также *междисциплинарный характер* исследования, в рамках которого затрагиваются вопросы, находящиеся как в сфере юридических наук (теории права, конституционного, административного, уголовного, трудового и других отраслей права), так и иных сфер гуманитарного знания (социологии, психологии, философии).

Таким образом, основой для исследования эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих является методология науки служебного права и социологические методы и методики, модифицированные к целям и гипотезам правового исследования эффективности. Полагаем, научное осмысление на современном методологическом уровне теоретических основ эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы будет способствовать совершенствованию законодательства, регулирующего данный правовой институт, повышению практической отдачи предлагаемых современной наукой административного права решений.

---

<sup>37</sup> См.: Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография. С. 166–171.

*Кубанский государственный университет*

*Добробаба М. В., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и финансового права*

*E-mail: dobrobaba\_mb@mail.ru*

*Kuban State University*

*Dobrobaba M. B., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Administrative and Financial Law Department*

*E-mail: dobrobaba\_mb@mail.ru*