

ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ

УДК 349.225.6

С. Д. Бурханова*

СПЕЦИФИКА УСТАНОВЛЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОЙ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В статье анализируется специальная дисциплинарная ответственность, которая прописана во многих правовых актах, в том числе в дисциплинарных уставах. Этими актами введены особые виды наказаний. Автор считает, что общие взыскания тоже применяются, а специальные введены как дополнительные. Каждый правовой акт, регулирующий дисциплинарную ответственность, содержит виды наказаний, присущие определенной отрасли. Делается вывод, что установление специальной дисциплинарной ответственности обусловлено, во-первых, спецификой трудовых функций, выполняемых работниками, а во-вторых, особо тяжелыми последствиями, которые могут наступить в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения ими возложенных на них трудовых обязанностей.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: дисциплинарная ответственность, специальные акты, наказания, дисциплинарные уставы, специфика трудовых функций.

S. D. Burkhanova

SPECIFICITY OF ESTABLISHING SPECIAL DISCIPLINARY RESPONSIBILITY

The article analyzes special disciplinary liability, which is prescribed in many legal acts, including disciplinary statutes. These acts introduced special types of punishment. The author believes that general penalties are also applied, and special ones are introduced as additional ones. Each legal act regulating disciplinary liability contains types of punishments specific to a particular industry. It is concluded that the establishment of special disciplinary liability is due, firstly, to the specifics of the labor functions performed by these employees, and secondly, to the particularly severe consequences that may occur as a result of non-fulfillment or improper performance of their assigned labor duties.

KEYWORDS: disciplinary liability, special acts, punishments, disciplinary regulations, specifics of labor functions.

Специальная ответственность прописана во многих правовых актах. Например, в отношении военных она отражена в законодательстве о воен-

* *Бурханова Софья Давуровна, председатель студенческого научного общества Восточно-Сибирского филиала Российской государственной юридической академии.*

нослужащих, в отношении чиновников и госслужащих – в законодательстве о госслужбе, в отношении федеральных и мировых судей она определяется статусом судей, а в отношении железнодорожников – положением о дисциплине сотрудников железнодорожного транспорта. Также специальную дисциплинарную ответственность несут моряки, атомщики-ядерщики, налоговики, прокуроры, работники метрополитена. Ее положения разработаны в отношении тех работников, чьи действия или бездействие могут нанести тяжкие и вредные последствия, если должностные обязанности не будут исполняться по инструкции. Также имеет место и специфика трудовых функций. Кроме того, дисциплинарными уставами предусмотрены перечни мер наказания и круг органов или должностных лиц, полномочных наказания накладывать и применять. Применяются взыскания тоже не по Трудовому кодексу РФ, а по дисциплинарным уставам или локальным положениям.

Дисциплинарными уставами и законами введены виды наказаний, отличные от общих, и они специфичны. Общие взыскания тоже применяются, а специальные введены как дополнительные. Каждый правовой акт, регулирующий дисциплинарную ответственность, содержит виды наказаний, присущие определенной отрасли [1, с. 47]. Например, в отношении госслужащего могут применяться взыскания: выговор, замечание или строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; увольнение. В отношении прокуроров: понижение в классном чине; лишение знака «Почетный работник прокуратуры» и т. д. В отношении военных: понижение в звании или должности; арест; лишение нагрудных знаков или наград; досрочное увольнение; лишение увольнительной и т. д. Кроме специальных взысканий, применяются и общие – увольнение, замечание и выговор.

Случаи наступления специальной ответственности также имеют свою специфику применительно к той отрасли, в которой действуют локальные правила по дисциплине. Госслужащие, например, могут быть привлечены: за нарушение указов президента и законов; неисполнение законов и решений судов; предпринимательскую деятельность; управление коммерческой фирмой; представительство в органе, где госслужащий состоит на службе, по делам посторонних лиц в их интересах; использование в своих целях государства или служебной информации; получение взяток (даже после выхода на пенсию); принятие без разрешения президента иностранных наград; выезд в заграничные командировки за счет граждан или организаций с неслужебной целью; участие в забастовках и т. д. Военные могут быть привлечены за такие проступки: самовольное оставление места службы; внеуставные отношения; утрата или порча военного имущества; нарушение дисциплины и т. д. К судьям применяются наказания за нарушение Кодекса судейской этики, служебной и внеслужебной дисциплины.

К дисциплинарной ответственности можно привлечь только сотрудника, серьезно нарушившего трудовую дисциплину; работодатель должен опираться на закон, а устанавливать подобное наказание на свое усмотрение запрещено [2]. Однако следует учесть и то, что на некоторые категории трудящихся распространяются иные нормы – специализированные законы. Это относится и к государственным служащим. Давайте выясним, какие могут быть применены меры дисциплинарной ответственности к государственным служащим.

Государственные служащие несут ответственность за ненадлежащее исполнение либо неисполнение своих прямых должностных обязанностей. При этом ответственность может быть нескольких видов: материальная, дисциплинарная, административная и уголовная.

Служебная дисциплина, выступая наиболее значимым фактором в деятельности государственного служащего, обуславливает ответственность за ее несоблюдение, т. е. за совершение должностного проступка применяются меры дисциплинарной ответственности, которые выражаются в дисциплинарных взысканиях.

Говоря о применении взысканий, необходимо отметить, что они применяются только теми должностными лицами, которые являются непосредственными работодателями (представителями нанимателя) служащих. В соответствии со ст. 57 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. (далее – закон № 79-ФЗ) к гражданскому служащему при совершении им дисциплинарного проступка могут быть применены взыскания в виде замечания, выговора, предупреждения о неполном должностном соответствии, освобождения от занимаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы на основании ряда нарушений, указанных в ст. 37 Закона № 79-ФЗ.

Приведенный законом перечень взысканий, применяемых к лицам, совершившим дисциплинарный проступок, является полным и исчерпывающим, т. е. не подлежит расширительному толкованию, и применение других мер к государственным служащим недопустимо. Кроме того, необходимо отметить, что в случае с дисциплинарным взысканием действуют юридические правила назначения наказания: за одно преступление (нашение) – один раз [3, с. 76].

Прибегая к мерам дисциплинарного взыскания, работодатель должен руководствоваться рядом факторов, указанных в ст. 59.3 Закона № 79-ФЗ, учитывая их при назначении того ли иного дисциплинарного наказания (взыскания). К таким факторам можно отнести характер проступка, соблюдение служащим ограничений, связанных с правовым статусом, а также требований, определенных в области противодействия коррупции, урегулирования конфликтных ситуаций, и предыдущие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Тем не менее, несмотря на указания, приведенные в федеральном законодательстве, из практики прокурорского надзора за деятельностью государственных служащих следует, что, в частности, возникают проблемы при увольнении служащих в связи с утратой доверия в ситуации, когда служащий не принял соответствующие меры по урегулированию конфликта.

Анализ положений, регламентирующих дисциплинарную ответственность, и анализ норм Закона № 79-ФЗ показывают нам, что гражданские служащие несут ответственность за совершенные ими дисциплинарные проступки. В силу этого таким уточнением в ст. 59.2 Закона № 79-ФЗ, как ответственность работника государственной службы в ситуации, если он выступает стороной конфликта интересов, не вносится ясность, чем различаются рассматриваемые понятия.

В соответствии со ст. 57 Закона № 79-ФЗ гражданские служащие несут ответственность за совершенные ими дисциплинарные проступки. Если работник стороной конфликта не является, то и дисциплинарная ответственность будет невозможной.

Следует однозначно определить понятие участия служащего в конфликте, стороной которого он является, и в первую очередь посредством установления рассмотренного основания как несоблюдения требований к урегулированию конфликта интересов, стороной которого является служащий. При этом Кодекс этики и служебного поведения, разрабатываемый каждой структурой самостоятельно на основании унифицированной формы, должен содержать эти требования.

Между тем в законодательстве, какими бы поправками оно не совершенствовалось, при практическом его использовании обнаруживается ряд пробелов и дефектов. Поэтому важным в первую очередь представляется повышение практической эффективности законов и вместе с тем правовой культуры служащих.

Исходя из этого в случаях, когда деяние государственного служащего представляет собой одновременно и административное правонарушение, и дисциплинарный проступок, на уровне законодательной стратегии требуется определить, какой вид юридической ответственности будет в большей степени способствовать достижению ее целей. Безусловно, необходимо обращать внимание на указанные в ст. 59.3 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» факторы, согласно совокупности которых следует определять общий характер проступка.

Кроме того, особое внимание обращает на себя необходимость контроля работы служащих. Контроль может быть выражен в виде надзорной деятельности общественных организаций соответствующего назначения. Это означает, что контролем должен заниматься специально сформированный для надзорной деятельности орган (не подразделение). Это следует из того, что оценка деятельности служащих с позиции института дисципли-

нарной ответственности представляет собой анализ ряда показателей, объем которых значителен, поэтому целесообразно, чтобы этим занимался определенный круг уполномоченных лиц [1].

В целом следует сказать, что нормативные документы содержат критерии оценки деятельности государственных служащих, но показатели не представляют систему, на основании которой может быть сделан вывод о той или иной степени эффективности деятельности, и в силу этого могут применяться меры принуждения или поощрения.

Для того чтобы качественно оценить эффективность государственно-служебной деятельности, необходимо осуществлять постоянный мониторинг исполнения государственными служащими предписаний законодательства Российской Федерации. Говоря о контрольно-надзорной деятельности в рамках исполнения законодательства о государственной службе в Российской Федерации, стоит отметить создание в структуре Генеральной прокуратуры подразделения, которое занимается этой деятельностью в отношении контроля государственных служащих. Данным подразделением в 2011 г. была проведена проверка, в ходе которой выявлено более 40 тыс. нарушений, в том числе наличие незадекларированных доходов, непредставление информации об обязательствах и других сведений, которые должны быть представлены согласно действующему законодательству. При этом обращают на себя внимание следующие данные: из всей массы нарушителей закона привлечено к дисциплинарной ответственности только порядка 15 % должностных лиц государственных органов. Иными словами, около 85 % служащих избежали как минимум дисциплинарной ответственности. К сожалению, контрольно-надзорной деятельностью указанного подразделения не охватывается весь объем работы государственного служащего, без внимания остаются количественные и качественные показатели деятельности.

Решение ряда законодательных проблем применения к государственным служащим мер дисциплинарной ответственности, особенно обеспечение эффективности института дисциплинарной ответственности, довольно сложная задача как в финансовом, так и в ментальном плане. Изменив саму идеологию ответственности государственных служащих посредством культуры поведения и отношения к службе самих служащих, мы придем к тому, что потребуется новая система показателей их деятельности. Сквозь эту призму ответственное отношение к исполнению служебных обязанностей и поощрения личностных положительных качеств, оказывающих влияние на результаты деятельности, принесет более ощутимые результаты, чем простое ужесточение санкций за нарушения.

Таким образом, установление специальной дисциплинарной ответственности обусловлено, во-первых, спецификой трудовых функций, выполняемых этими работниками, а во-вторых, особо тяжелыми последствия-

ми, которые могут наступить в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения ими возложенных на них трудовых обязанностей.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Щукина Н. В. К вопросу об эффективности мер дисциплинарной ответственности в трудовом праве / Н. В. Щукина // Проблемы ответственности в сфере труда : материалы науч.-практ. конф. М., 2017. 147 с.
2. Чаннов С. Е. Особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих / С. Е. Чаннов // Трудовое право. 2006. № 6. С. 62–66.
3. Федин В. Обусловленность дисциплинарных взысканий и порядок их применения / В. Федин, В. Самойлов // Вопросы трудового права. М., 2020. 76 с.
4. Азаров Г. П. Трудовая дисциплина и ее правовое регулирование / Г. П. Азаров // СПС «КонсультантПлюс».