

УДК 349.2

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

С. В. Передерин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 11 января 2019 г.

Аннотация: рассматриваются правовые проблемы дисциплинарной ответственности физических лиц, занятых в сфере использования несамоостоятельного труда. Особое внимание уделено рассмотрению тенденций развития и совершенствованию законодательства, регулирующего дисциплинарную ответственность различных категорий работников. Высказываются ряд предложений, направленных на совершенствование законодательства о дисциплинарной ответственности.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок, дисциплинарные взыскания, служебный проступок, наложенные дисциплинарного взыскания.

Abstract: considered the legal issues of disciplinary responsibility of individuals engaged in the sphere of using nonself labor. Particular attention is paid to the consideration of tendencies in the development and improvement of legislation governing the disciplinary responsibility of various categories of workers. There are several proposals aimed at improving the legislation about disciplinary responsibility.

Key words: disciplinary responsibility, disciplinary misconduct, disciplinary action, official misconduct, the imposition of disciplinary action.

Любой коллективный труд требует согласованных действий его участников. Без соблюдения установленных законодательством и иными нормативными актами правил поведения работников, гражданских и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов, лиц, обучающихся в различных образовательных организациях, членов саморегулируемых организаций и других категорий физических лиц, участвующих в различных сферах трудовой, служебной и другой деятельности, невозможно установить координацию деятельности и слаженность в работе.

В условиях радикального обновления экономики, перехода ее на инновационные и цифровые технологии, значение дисциплины труда резко возрастает, поскольку ее нарушение, даже одним работником, гражданским государственным служащим, сотрудником правоохранительных органов и т. п., может привести к серьезным негативным последствиям.

Дисциплина труда в Российской Федерации обеспечивается экономическими, политическими, техническими и технологическими и другими средствами. Значительная роль в деле укрепления и обеспечения дисциплины

плины труда принадлежит правовым нормам, регулирующим трудовую, служебную, исполнительскую и иные виды дисциплины труда, которые закреплены в многочисленных нормативных правовых актах различной юридической силы.

Правовым проблемам регулирования дисциплины труда посвящена обширная научная литература¹. Не вдаваясь в детальный анализ различных правовых позиций и точек зрения отметим лишь то, что дисциплина труда рассматривается в «широком» и «узком» аспектах.

В широком смысле под дисциплиной труда понимается круг общественных отношений, складывающихся в сфере государственного и муниципального управления, экономике, промышленности, сельскохозяйственном производстве, сфере оказания различного вида услуг и других, возникающих в связи с необходимостью соблюдения, надлежащего исполнения социальных и правовых норм, правил поведения в обществе, государстве, отдельных отраслях экономики и сфере оказания соответствующих услуг. Исходя из такого понимания дисциплины труда выделяют: экономическую, политическую, бюджетную, финансовую, налоговую, бухгалтерскую, аудиторскую, таможенную и иные виды дисциплины труда.

Применительно к отдельным отраслям экономики и сферам оказания различного вида услуг выделяют дисциплину труда: в промышленности, на различных видах транспорта (автомобильном, железнодорожном, морском, речном, авиационном и т. п.), сельском хозяйстве, банковской сфере, торговле, связи и т. п.

В узком аспекте дисциплина труда рассматривается как обязательные для всех физических лиц (граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства), занятых в сфере использования несамостоятельного труда (работников, гражданских государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов, лиц, осуществляющих трудовую деятельность в общественных объединениях и саморегулируемых организациях), работодателей, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, на которой они созданы (их правомочных представителей), государственных и муниципальных органов (представителей нанимателя), правоохранительных органов, общественных объединений, саморегулируемых организаций, учебных организаций и т. п., правила поведения, призванные обеспечить согласованную деятельность участников соответствующих правоотношений, возникающих

¹ См.: *Абрамова А. А.* Дисциплина труда в СССР : правовые вопросы. М., 1964 ; *Адушкин Ю. С.* Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986 ; *Бахрах Д. Н.* Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6 ; *Носова Ю. Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011 ; *Пятаков А. В.* Укрепление трудовой дисциплины : правовые проблемы. М., 1979 ; *Скобелкин В. Н.* Дисциплинарная и материальная ответственность рабочих и служащих. Воронеж, 1990 ; *Сыроватская Л. А.* Ответственность за нарушение трудового законодательства. М., 1974.

в процессе трудовой, служебной и иной трудовой деятельности в сфере использования самостоятельного труда.

То есть в таком понимании дисциплина труда представляет собой упорядоченность, организованность, исполнительность и ответственность всех субъектов, участвующих в использовании наемного труда.

Из такого понимания следует, что для дисциплины труда характерны следующие признаки: по своей сути она является одной из форм социальной связи, возникающей между различными субъектами, реализующими свои взаимные права и обязанности в сфере использования самостоятельного труда; дисциплина труда всегда сопряжена с подчинением работника, гражданского государственного служащего, сотрудника правоохранительных органов, члена общественного объединения или саморегулируемой организации и т. п. воле работодателя (его правомочным представителям), государственному или муниципальному органу (представителю нанимателя), должностному лицу, наделенному соответствующей дисциплинарной властью, иному органу управления, должностным лицам, обладающим властными полномочиями в соответствии с законодательством или уставами организации и т.п.; дисциплина труда всегда связана с выполнением сторонами трудовых, служебных и иных аналогичных отношений трудовых (служебных) обязанностей, закрепленных в трудовом законодательстве и иных нормативных правовых актах, содержащих нормы трудового права, правилах внутреннего трудового распорядка, служебных регламентах, приказах, инструкциях, локальных нормативных актах, актах, принимаемых общественными объединениями и саморегулируемыми организациями, трудовом договоре или служебном контракте; она всегда направлена на обеспечение правомерного поведения участников использования наемного труда, производственной, технологической, исполнительской и иных видов трудовой (служебной) деятельности.

Правовое понятие дисциплины труда в узком аспекте дается в ст. 189 ТК РФ. Дисциплина труда – обязательное для всех работников подчинение правилам поведения, определенным ТК РФ, иными федеральными законами, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

Следует отметить, что дисциплина труда – это не только строгое подчинение правилам поведения, но и сознательное, творческое отношение к выполнению своих трудовых (служебных) обязанностей, обеспечение высокого качества труда, эффективное использование агрегатов, механизмов, различной техники, вверенной работнику для использования, а также рациональное использование рабочего времени.

Указанное выше определение дисциплины труда является универсальным, и оно в той или иной содержательной форме используется для характеристики служебной и иных видов дисциплины труда.

Так, согласно ст. 56 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» под служебной дисциплиной на гражданской службе следует понимать обя-

зательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом.

Служебная дисциплина сотрудников правоохранительных органов – соблюдение сотрудником установленных законодательством Российской Федерации, присягой, дисциплинарным уставом соответствующих органов, контрактом, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников) порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации представленных прав.

Таким образом для характеристики дисциплины труда законодатель использует разные по форме, но равнозначные по содержанию правовые понятия: «дисциплина труда» и «служебная дисциплина», что свидетельствует об общей сущности дисциплины труда.

За нарушение трудовой (служебной) дисциплины работники, гражданские государственные и муниципальные служащие, сотрудники правоохранительных органов, общественных объединений и саморегулируемых организаций и т. п. привлекаются к дисциплинарной ответственности на основе федерального законодательства.

Дисциплинарная ответственность представляет собой обязанность физического лица (работника, государственного гражданского служащего, сотрудника правоохранительных органов, члена саморегулируемой организации или общественного объединения и т. п.), нарушившего законодательство в процессе трудовой, служебной или иной трудовой деятельности в сфере использования несамостоятельного труда, ответить перед работодателем (его правомочным представителем), представителем нанимателя, должностным лицом, наделенным соответствующими властными полномочиями, специальным органом, коллективом саморегулируемой организации или общественного объединения и претерпеть негативные последствия, которые представляют собой дисциплинарные взыскания, закрепленные в трудовом законодательстве и иных нормативных актах.

Таким образом, для дисциплинарной ответственности характерны следующие признаки:

1) она наступает только за совершение работником, государственным гражданским служащим, сотрудником правоохранительных органов и другими только за совершение дисциплинарного (служебного проступка);

2) правонарушитель трудовой (служебной) и иной дисциплины труда обязан претерпеть неблагоприятные меры личного характера;

3) имеет место властное осуждение со стороны работодателя, представителя нанимателя, органа или должностного лица противоправного поведения лица, состоящего в трудовых, служебных или иных аналогичных правоотношениях.

Исследованию правовых проблем дисциплинарной ответственности уделялось и уделяется значительное внимание учеными в области административного и трудового права². Следует отметить, что имеет место перетягивание «одеяла» о дисциплинарной ответственности по отраслевому признаку. Ученые в области административного права пытаются обосновать особенности и специфику дисциплинарной ответственности в сфере государственного управления. Полагаем, что такая тенденция является малопродуктивной. Научные исследования по проблемам дисциплинарной ответственности целесообразно вести с позиций выявления общих черт, присущих дисциплинарной ответственности.

В науке административного права некоторые исследователи пытаются провести разграничения между понятием «административное правонарушение» и «дисциплинарный проступок» по содержанию состава каждого из них³. Детально исследуются частные вопросы правомерности наложения дисциплинарных взысканий на сотрудников правоохранительных органов за нарушение административного правонарушения⁴, элементы правового механизма привлечения к дисциплинарной и административной ответственности гражданских государственных служащих и сотрудников правоохранительных органов⁵, исследуются основания и условия наступления дисциплинарной ответственности применительно к различным субъектам дисциплинарной ответственности⁶.

Некоторые ученые в области административного права предлагают усилить роль административной ответственности в регулировании служебной дисциплины в противовес дисциплинарной⁷. Но такие предложения не находят всеобщей поддержки. Критические замечания в отноше-

² См.: *Лебедев В. М.* Дисциплина труда. Барнаул, 1979; *Гришковец А. А.* Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // *Государство и право.* 2002. № 12; *Носова Ю. Б.* Указ. соч.; *Поletaев Ю. Н.* Правопорядок и ответственность в трудовом праве. М., 2001; *Пятаков А. В.* Указ. соч.; *Скоbelкин В. Н.* Указ. соч.; *Сыроватская Л. А.* Указ. соч.

³ См.: *Фролов В. А.* Соотношение административного правонарушения и дисциплинарного проступка // *Актуальные вопросы публичного права.* 2013. № 10. С. 47–58.

⁴ См.: *Малыхина Т. А.* Сочетание дисциплинарной и административной ответственности сотрудников органов внутренних дел // *Вестник Удмурского ун-та.* 2015. Т. 25. С. 154–159; *Кондратьев С. М.* Механизм дисциплинарной и административной ответственности военнослужащих. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: *Чаннов С. Е.* Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // *Журнал рос. права.* 2018. № 2. С. 59–69.

⁶ См.: *Добробаба М. Б.* Проблема поиска фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих // *Административное и муниципальное право.* 2013. № 6. С. 636–637.

⁷ См.: *Административная ответственность: вопросы теории и практики (восьмые Лазаревские чтения)* // *Государство и право.* 2005. № 1. С. 9–10.

нии данной позиции сводятся к следующему. Увеличение числа составов административных правонарушений, за совершение которых должностные лица – гражданские служащие и сотрудники правоохранительных органов могут быть привлечены к административной ответственности, представляется непродуктивным и даже в определенной мере вредным, поскольку таким образом подрывается доверие к самому правовому институту служебной дисциплины.

Некоторые ученые предлагают совершенствовать правовой механизм дисциплинарной ответственности⁸ в сфере государственной гражданской службы.

Анализ научной административно-правовой литературы свидетельствует о том, что имеют место две позиции по вопросу, какая юридическая ответственность – административная или дисциплинарная – должна играть основную роль в обеспечении служебной дисциплины⁹. Не вдаваясь в подробности данной дискуссии отметим лишь то, что при регулировании служебных обязанностей, обусловленных действующим законодательством, служебным регламентом, служебным контрактом и т. п. преимущественная роль должна отводиться дисциплинарной ответственности, поскольку она является более гибкой и оперативной и позволяет представителю нанимателя или соответствующему должностному лицу, обладающему конкретной дисциплинарной властью, наиболее эффективно воздействовать на нарушителей служебной дисциплины.

Большинство ученых в области административного права поддерживают и обосновывают точку зрения о самостоятельности отдельных видов дисциплинарной ответственности (сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих, государственных гражданских служащих и др.) и предлагают не распространять на них действие норм трудового права, даже в том случае, когда механизм правового регулирования является аналогичным по формальному содержанию правовых положений¹⁰.

Некоторые авторы предлагают отказаться от использования трудового законодательства по отношению к государственным гражданским служащим и создать полноценное служебное законодательство, частью которого должно стать дисциплинарное законодательство, регламенти-

⁸ См.: *Гришкова А. А.* Административная ответственность государственных гражданских служащих : состояние и перспективы развития // Вестник ВИПК МВД России. 2017. № 3. С. 51.

⁹ См.: *Филатов И. Т., Плюхин Н. В.* Спорный вопрос дисциплинарной и административной ответственности // Сов. государство и право. 1971. № 10. С. 134–135 ; *Гришкова А. А.* Административная ответственность государственных гражданских служащих : состояние и перспективы развития. С. 51.

¹⁰ См.: Административная ответственность : вопросы теории и практики (восьмые «Лазаревские чтения»). С. 9–10 ; *Долгих И. П.* Несовершенство законодательства об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 7. С. 58–61 ; *Гришкова А. А.* Административная ответственность государственных служащих : состояние и перспективы развития. С. 51–52.

рующееся федеральным законом о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации¹¹.

Представляется, что отраслевые правовые исследования сущности дисциплинарной ответственности, попытка обосновать самостоятельность и обособленность отдельных видов дисциплинарной ответственности применительно к отдельным ее субъектам не согласуется с действующим трудовым законодательством, существующими объективными условиями и судебной практикой.

Правовые исследования, на наш взгляд, должны вестись не в сторону расширения дифференциации правового регулирования дисциплинарной ответственности отдельных групп субъектов, а, наоборот, в сторону ее унификации.

Полагаем, что правовую категорию дисциплинарной ответственности следует связывать с личностью правонарушителя. По своей сути дисциплинарная ответственность – это определенное правовое состояние, переживаемое физическим лицом, состоящим в трудовых, служебных, учебных и других отношениях с работодателем, государственным органом, саморегулируемой или учебной организацией.

Законодательство и иные нормативные акты, регулирующие дисциплинарную ответственность различных групп физических лиц, состоящих в трудовых, служебных, учебных и иных отношениях с работодателями, государственными органами власти и управления, правоохранительными органами, саморегулируемыми организациями и общественными объединениями можно условно разделить на следующие блоки.

К первому блоку следует отнести трудовое законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность работников, т. е. физических лиц, выполняющих свои трудовые обязанности на основании заключения Трудового договора (граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства). Оно включает в свое содержание действующий Трудовой кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 8 марта 2011 г. № 35-ФЗ «Об утверждении Устава о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии»¹². Перечень эксплуатирующих организаций, на которые распространяется действие указанного выше устава о дисциплине, утвержден Правительством РФ от 20 июля 2011 г. № 597¹³. Перечень должностей (профессий) работников, эксплуатирующих организации, в том числе работников, непосредственно обеспечивающих безопасность особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов в области использования атомной энергии утвержден приказом Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» от 18 декабря 2013 г. № 1/21 НПА¹⁴.

¹¹ См.: Носова Ю. Б. Указ. соч. С. 92–93.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 11. Ст. 1504.

¹³ Там же. Ст. 4646.

¹⁴ Бюллетень нормативных актов Федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 12.

В ч. 5 ст. 189 ТК РФ закреплено правовое положение о том, что для правового регулирования дисциплинарной ответственности отдельных категорий работников могут приниматься федеральные законы, устанавливающие уставы и положения о дисциплине. Это правовое положение закреплено также в ст. 330 ТК РФ, предусматривающей дисциплинарную ответственность работников, труд которых непосредственно связан с движением транспортных средств. Нормы права, содержащиеся в ТК РФ и регламентирующие дисциплинарную ответственность работников, применяются и к другим лицам, осуществляющим трудовую (служебную) деятельность, связанную с использованием личного труда, если это предусмотрено Трудовым кодексом РФ или иным законом. Так, согласно ст. 27 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, к муниципальным служащим применяются дисциплинарные взыскания, правовые процедуры наложения и снятия дисциплинарных взысканий, предусмотренные трудовым законодательством¹⁵. Все работодатели (физические и юридические лица), независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности обязаны руководствоваться правовыми положениями трудового законодательства, регламентирующего дисциплинарную ответственность.

В содержание второго блока следует включить законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих, которая применяется к физическим лицам, заключившим служебный контракт с представителем нанимателя, за нарушение служебной дисциплины. Следует иметь в виду, что гражданская государственная служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ.

Дисциплинарная ответственность всех государственных гражданских служащих регулируется правовыми нормами, закрепленными в федеральных законах: «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ¹⁶; «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ¹⁷, указами Президента РФ: «Об утверждении перечня должностей Федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» от 18 мая 2009 г. № 557¹⁸; «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» от 1 июля 2010 г. № 821¹⁹, и другими постановлениями Прави-

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

¹⁶ Там же. 2003. № 22. Ст. 2063.

¹⁷ Там же. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁸ Там же. 2009. № 21. Ст. 2542.

¹⁹ Там же. 2010. № 27. Ст. 3446.

тельства РФ, нормативными правовыми актами, принимаемыми министерствами, ведомствами, службами, законами и иными нормативными актами, утверждаемыми субъектами РФ. На локальном уровне дисциплинарная ответственность регламентируется административными и служебными регламентами, должностными регламентами и служебным контрактом.

Третий блок в свое содержание включает законодательство о дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов (МВД, полиции, национальной гвардии, следственного комитета и др.), обеспечивающих безопасность государства и граждан в различных сферах общественной жизни. Дисциплинарная ответственность сотрудников правоохранительных органов регламентируется федеральными законами: «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ²⁰, «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ²¹, «О следственном комитете Российской Федерации» от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ²², «О службе в федеральной противопожарной службе государственной противопожарной службы» от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ²³, «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1²⁴, «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ²⁵ и др.

Анализ федеральных законов, предусматривающих дисциплинарную ответственность сотрудников правоохранительных органов за совершенные служебные проступки, свидетельствует о том, что имеет место единоеобразие дисциплинарных взысканий, хотя их перечень по сравнению с установленным ТК РФ значительно шире. На сотрудников правоохранительных органов, как правило, могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации;
- 5) понижение в должности;
- 6) снижение в специальном звании на одну ступень;
- 7) лишение нагрудного знака;
- 8) увольнение из соответствующего правоохранительного органа.

Относительно указанных дисциплинарных взысканий можно отметить следующее. Во-первых, дисциплинарные взыскания в качестве замечания, выговора, строгого выговора носят моральный характер, они связаны лишь с моральным осуждением, не несут каких-либо негатив-

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49. Ст. 7020.

²¹ Там же. № 7. Ст. 900.

²² Там же. № 1. Ст. 15.

²³ Там же. 2016. № 22. Ст. 3089.

²⁴ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

²⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 30. Ст. 4532.

ных последствий для сотрудника. Он не чувствует какой-либо разницы между ними. Эти дисциплинарные взыскания имеют одинаковое значение только при увольнении сотрудника правоохранительных органов за неоднократное совершение служебного проступка. Полагаем, что из трех дисциплинарных взысканий, применяемых к сотрудникам правоохранительных органов, можно оставить одно, например в виде выговора, и, может быть, ввести дисциплинарное взыскание, имеющее материальный характер (снятие различных льгот, сокращение или лишение ежемесячного или иного денежного поощрения и т. п.), используя опыт зарубежных стран. Так, дисциплинарное взыскание в виде сокращения должностного оклада в размере до одной пятой части оклада применяется в Германии на срок до трех лет²⁶. Во-вторых, дисциплинарные взыскания в виде понижения в должности, снижения в специальном звании на одну ступень можно рассматривать в качестве принудительного труда, а, как известно, принудительный труд в Российской Федерации запрещен (ст. 4 ТК РФ). Эти дисциплинарные взыскания необходимо исключить. В-третьих, дисциплинарные взыскания в виде лишения нагрудного знака, понижения в классном чине, на наш взгляд, унижают человеческое достоинство и должны быть отменены. Существенная роль в регулировании дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов принадлежит дисциплинарным уставам; которые, как правило, утверждаются указами Президента РФ. К ним, в частности, относится дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377²⁷.

Дисциплинарные уставы по своей структуре являются однотипными. Они определяют сущность служебной дисциплины, обязанности сотрудников, обязанности должностных лиц по поддержанию служебной дисциплины, правовые процедуры: применения мер поощрения, наложения и исполнения дисциплинарных взысканий; учета мер поощрения и дисциплинарных взысканий; обжалования дисциплинарных взысканий.

Важная роль в правомерности привлечения сотрудников правоохранительных органов к дисциплинарной ответственности принадлежит инструкциям, положениям о расследовании служебных проступков.

Четвертый блок включает федеральные законы, регулирующие дисциплинарную ответственность сотрудников специализированных органов (таможенных, налоговых, аудиторских и т. п.) и саморегулируемых организаций. В качестве примера можно привести Устав Таможенной службы Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396²⁸, и Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»²⁹, которые определяют

²⁶ См.: *Добробаба М. Б.* Проблема совершенствования системы дисциплинарных взысканий, применяемых в рамках служебно-деликтных дисциплинарных правоотношений // *Административное и муниципальное право.* 2016. № 1. С. 63.

²⁷ *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2012. № 43. Ст. 5808.

²⁸ Там же. 1998. № 47. Ст. 5742.

²⁹ Там же. 2007. № 49. Ст. 6076.

порядок применения дисциплинарных взысканий к соответствующим категориям сотрудников. Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» регламентирует правовые процедуры применения мер дисциплинарного воздействия к членам саморегулируемых организаций, нарушающим требования стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, определяет правовые процедуры рассмотрения жалоб на действия членов саморегулируемых организаций, предусматривает правовое положение о создании специального органа по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемых организаций мер дисциплинарного воздействия, порядок принятия решения о применении следующих мер дисциплинарного воздействия:

1) вынесения предписания, обязывающего члена саморегулируемой организации устранить выявленные нарушения и устанавливающего сроки устранения таких нарушений;

2) вынесение члену саморегулируемой организации предупреждения;

3) наложение на члена саморегулируемой организации штрафа;

4) рекомендации об исключении лица из членов саморегулируемой организации, подлежащей рассмотрению постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации;

5) иные установленные внутренними документами саморегулируемой организации меры; о порядке обжалования решения о применении меры дисциплинарного воздействия, а также разработке необходимых внутренних документов (ст. 10 указанного федерального закона) и др.

Следует отметить, что данный федеральный закон предусматривает применение к нарушителям служебной дисциплины не дисциплинарных взысканий, а мер дисциплинарного воздействия, в том числе и штрафа.

Указанные выше правовые положения конкретизируются и детализируются в федеральных законах применительно к отдельным видам саморегулируемых организаций. Например, «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ³⁰, «Об аудиторской деятельности» от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ³¹, «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ³², «О кадастровой деятельности» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ³³ и др. Они предусматривают, как правило, в качестве органа, рассматривающего дела о дисциплинарной ответственности, дисциплинарный комитет.

В современных условиях в регулировании дисциплинарной ответственности отдельных категорий работников возрастает роль и значение кодексов профессиональной и корпоративной этики, которые устанавливают требования к профессиональной этике (адвокатов, банковских служащих, журналистов, менеджеров, нотариусов и других, основания воз-

³⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3813.

³¹ Там же. 2009. № 1. Ст. 15.

³² Там же. 2015. № 29. Ст. 4349.

³³ Там же. 2007. № 31. Ст. 4017.

никновения дисциплинарной ответственности, порядок привлечения их к дисциплинарной ответственности и меры дисциплинарной ответственности, определяют органы, имеющие право применять дисциплинарные взыскания.

Кодексы профессиональной и корпоративной этики разрабатываются, принимаются либо самостоятельно соответствующими общественными объединениями, например Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации принят собранием представителей нотариальных палат субъектов РФ 16 ноября 2015 г. и утвержден Министерством юстиции РФ 19 января 2016 г., Кодекс профессиональной этики адвоката принят Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г., либо утверждаются постановлением Правительства РФ. Так, постановлением Правительства РФ от 29 июля 2005 г. № 465³⁴ утвержден типовой Кодекс профессиональной этики негосударственных пенсионных фондов, а постановлением от 17 июня 2005 г. № 383³⁵ типовой Кодекс профессиональной этики управляющих компаний.

Кодексы профессиональной и корпоративной этики и иные нормативные акты, регулирующие дисциплинарную ответственность общественных объединений и организаций, составляют пятый блок.

В качестве самостоятельных блоков следует выделить законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность военнослужащих и судей.

Дисциплинарная ответственность военнослужащих регулируется Дисциплинарным уставом Вооруженных сил, утвержденным Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495³⁶. Военнослужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок, т. е. за противоправное, виновное действие (бездействие) выражающееся в нарушении воинской дисциплины, который в соответствии с законодательством РФ не влечет за собой уголовную или административную ответственность (ст. 47 Устава). Правовые положения, закрепленные в главе третьей Дисциплинарного устава регулируют правовые процедуры привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности.

Специфическим является законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность судей. Она регламентируется правовыми положениями, закрепленными в Законе РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»³⁷. Согласно ст. 12.1 данного закона, судья за совершение дисциплинарного проступка, т. е. виновного действия (бездействия) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, в результате которого были нарушены положения закона о статусе судей в РФ и (или) кодекса судейской этики, утвержденного Всероссийским съездом судей, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи, мо-

³⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 32. Ст. 3310.

³⁵ Там же. 2015. № 26. Ст. 2648.

³⁶ Там же. 2007. № 47. Ст. 5749.

³⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

жет быть привлечен к дисциплинарной ответственности. Таким образом, судьи могут привлекаться к дисциплинарной ответственности не только за нарушение служебных обязанностей, но и за совершение проступков, несовместимых с кодексом судейской этики. К ним могут применяться следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) предупреждение; 3) досрочное прекращение полномочий судьи.

Решение о наложении на судью, за исключением судьи Конституционного Суда РФ, дисциплинарного взыскания принимается квалификационной коллегией судей, к компетенции которой относится рассмотрение вопроса о прекращении полномочий этого судьи на момент принятия решения.

Решение квалификационной коллегии о применении дисциплинарных взысканий в виде замечания и предупреждения может быть обжаловано в суд в порядке, установленном федеральным законом, а о досрочном прекращении полномочий судьи – в Дисциплинарную коллегию Верховного Суда РФ.

Относительно законодательства, регламентирующего различные виды дисциплинарной ответственности можно выделить следующие характерные черты и тенденции.

Наметился общий подход к понятию дисциплинарной ответственности, который исходит из того, что нормы права, регулирующие дисциплинарную ответственность призваны обеспечить необходимый правопорядок в различных организациях, соответствующие правовые условия для достижения оптимального согласования интересов трудовых, служебных и иных общественных отношений, возникающих в сфере использования несамостоятельного труда между работниками, работодателями, представителями нанимателя, членами саморегулируемых организаций и общественных объединений.

Основанием для привлечения работника, гражданского государственного служащего, сотрудника правоохранительных органов и др. является дисциплинарный (служебный) проступок, под которым понимается виновное, противоправное неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на каждого из них законодательством РФ, дисциплинарными уставами, должностными регламентами (должностной инструкцией), положениями, приказами работодателя, представителями нанимателя, локальными нормативными актами, трудовым договором или служебным контрактом трудовых (служебных) обязанностей, а также запретов и ограничений, предусмотренных законодательством в отношении исполнения профессиональных обязанностей.

Дисциплинарный проступок не может рассматриваться как неопределенное понятие, основанное лишь на внутреннем убеждении работодателя или должностного лица, имеющего право налагать дисциплинарные взыскания, а вывод о виновности не может быть основан на предположениях о фактах, которые не подтверждены в установленном законодательством порядке. Поэтому привлечение работника, гражданского государственного служащего, сотрудника правоохранительных органов

к дисциплинарной ответственности возможно лишь в том случае, когда работодателем, должностным лицом или уполномоченным органом установлена конкретная вина нарушителя трудовой (служебной) дисциплины и она доказана в установленном законодательством порядке (принцип презумпции невиновности и виновной ответственности, т. е. имеется в наличии вина как необходимый элемент правонарушения).

Дисциплинарные проступки, являющиеся основанием для привлечения физических лиц к дисциплинарной ответственности, делятся на две большие группы: общие и специальные. К первой группе относятся дисциплинарные проступки, которые совершаются всеми лицами, осуществляющими трудовые, служебные, должностные и т. п. обязанности. К ним, в частности, относятся: опоздание на работу (службу); преждевременный уход с работы; совершение прогула без уважительных причин; появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашение охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой, служебной, медицинской, банковской, аудиторской и т. п.); совершение по месту работы хищения и др. Ко второй группе относятся дисциплинарные проступки, характерные только для субъектов, осуществляющих специфические трудовые или служебные обязанности; совершение работником выполняющим воспитательную функцию аморального проступка; непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является; принятие необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства); нарушение прав и законных интересов физических и юридических лиц при предоставлении государственных услуг; неправомерное осуществление служебных полномочий и т. п.

Следует отметить также тенденцию расширения однократных грубых нарушений трудовой дисциплины применительно к отдельным категориям работников, государственных гражданских служащих и сотрудникам правоохранительных органов: преподавателям, спортсменам, тренерам, гражданским служащим и сотрудникам правоохранительных органов за совершение коррупционных дисциплинарных проступков.

Привлечение работника, государственного гражданского или муниципального служащего, сотрудника правоохранительных органов и т. п. к дисциплинарной ответственности возможно только лишь с соблюдением общих принципов юридической ответственности: законности; справедливости; целесообразности; неотвратимости; быстроты наступления дисциплинарной ответственности. На это обстоятельство обратил внимание Конституционный Суд РФ в своем определении от 23 апреля 2015 г. № 782-О.

Привлечение конкретного работника, служащего, сотрудника правоохранительных органов и др. может производиться только работодателем (его правомочными лицами), представителем нанимателя, специальным органом, например дисциплинарным комитетом в саморегулируемых организациях, должностными лицами, наделенными законом соответ-

ствующими дисциплинарными полномочиями с учетом конкретных обстоятельств, при которых совершен дисциплинарный проступок, тяжести совершенного дисциплинарного проступка, предшествующего поведения работника, служащего, сотрудника правоохранительных органов и т. п.

Право, а не обязанность выбора конкретной меры дисциплинарного взыскания из числа предусмотренных законодательством РФ принадлежит указанным выше субъектам³⁸.

Для привлечения нарушителя трудовой, служебной и иной дисциплины работодателя, представители нанимателя, должностные лица, обладающие конкретной дисциплинарной властью, используют общую правовую процедуру, состоящую из следующих стадий: служебное расследование (разбирательство) по поводу совершенного дисциплинарного (служебного) проступка; затребование письменного объяснения от нарушителя трудовой, служебной, иной дисциплины труда; оценка работодателем, представителем нанимателя, должностным и иными лицами материалов, собранных по факту нарушения; ознакомление работника, служащего, сотрудника правоохранительных органов и др. с собранными по факту нарушения материалами; принятие уполномоченным лицом или соответствующим органом решения о применении к нарушителю соответствующей меры дисциплинарного воздействия; издание приказа (распоряжения) о применении конкретного дисциплинарного взыскания и ознакомление с ним нарушителя трудовой, служебной или иной дисциплины труда.

При реализации правовой процедуры, регламентирующей применение дисциплинарных взысканий, представители нанимателя, должностные лица и специальные органы должны соблюдать общие процедурные сроки, установленные ст. 193 ТК РФ: дисциплинарное взыскание не может быть наложено позднее одного месяца со дня обнаружения дисциплинарного (служебного) проступка или со дня окончания служебного расследования; шести месяцев со дня совершения дисциплинарного (служебного) проступка; двух лет по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности, три года за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных законодательством РФ о противодействии коррупции.

По общему правилу в месячный срок со дня обнаружения проступка (служебного расследования) не включаются также время болезни и пребывания в отпуске (любом) нарушителя дисциплины, а в шестимесячный, двух- и трехлетние периоды не включается время производства по уголовному делу.

Применительно ко всем видам дисциплинарной ответственности действует общее правило, согласно которому за один дисциплинарный проступок к нарушителю дисциплины труда может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

³⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 23 ноября 2017 г. № 2689-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Общими являются такие дисциплинарные взыскания, как замечание, выговор, увольнение за совершение соответствующих дисциплинарных проступков, предусмотренных законодательством, а также правила снятия дисциплинарных взысканий.

Итак, в настоящее время применяется обширное законодательство, регулирующее дисциплинарную ответственность физических лиц, осуществляющих свою трудовую деятельность в сфере использования несамостоятельного труда на основании трудового договора или служебного контракта, которое содержит единое понятие дисциплинарного (служебного) проступка и устанавливает общие правовые процедуры привлечения нарушителей трудовой, служебной или иной дисциплины к дисциплинарной ответственности и нуждается в унификации.

Полагаем, что необходимо разработать и принять Дисциплинарный устав Российской Федерации, в содержании которого закрепить общий понятийный аппарат, касающийся дисциплинарной ответственности, общие и специальные дисциплинарные взыскания, применяемые к отдельным категориям физических лиц, выполняющим трудовые (служебные) функции, общие правовые процедуры наложения, снятия и обжалования дисциплинарных взысканий. Принятие такого устава будет способствовать установлению общих юридических гарантий при привлечении физических лиц к дисциплинарной ответственности.

Воронежский государственный университет

Передерин С. В., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права

E-mail: perederin@law.vsu.ru

Voronezh State University

Perederin S. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Labor Law Department

E-mail: perederin@law.vsu.ru