

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2008 г. В. Ф. Ломакина¹, Н. Ю. Хаманева²

Важным направлением развития административной реформы в Российской Федерации остается совершенствование института государственной службы.

Государственные служащие – это особая категория работников, основной задачей которых является создание благоприятных условий для обеспечения эффективной деятельности в различных сферах общественных отношений (в экономике, аграрно-промышленном секторе, на транспорте, в сфере охраны общественного порядка и безопасности, социально-культурной и административно-политической сферах). Не менее значима роль государственных служащих и в сфере защиты прав и охраны законных интересов граждан. Именно от принимаемых ими квалифицированными решениями зависят восстановление справедливости и определение наказаний в отношении лиц, виновных в нарушении правового статуса граждан.

Одним из современных аспектов института государственной службы является соотношение административного и трудового права при регулировании отношений на государственной службе. С учетом того, что этот институт традиционно рассматривается в рамках именно административного права, как подотрасли права публичного, возникает вопрос, следует ли распространять на него действие норм трудового права, относящихся к частному праву, либо нужно вообще вывести государственно-служебные отношения из сферы действия трудового права, обеспечив их в рамках своей отрасли права необходимой нормативной правовой базой.

В 2003 г. был принят Федеральный закон “О системе государственной службы Российской Федерации”, где впервые на законодательном уровне закреплены три разновидности государственной службы, существующие в нашей стране: государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба. Эти виды служб с учетом их различий должны регламентироваться соответствующими законодательными актами. В 2004 г. принимается Федеральный закон “О государственной гражданской службе

Российской Федерации”, который внес серьезные изменения в регулирование этого вида государственной службы. Данный Закон определяет отношения, связанные с прохождением службы, устанавливает правовой статус государственного гражданского служащего и т. д.

К основным элементам прохождения государственной гражданской службы относятся: поступление на службу; аттестация и повышение квалификации; присвоение чинов; перевод на другую должность; поощрение; привлечение к ответственности; прекращение службы.

Невыполнение государственным служащим возложенных на них обязанностей недопустимо. В противном случае они подлежат соответствующим видам правовой ответственности, установленным законодательством Российской Федерации.

Проблемы ответственности в сфере государственного управления всегда привлекали внимание ученых. Большая заслуга в их разработке принадлежит советским ученым-юристам (Е.А. Агеевой, Б.М. Лазареву, О.Э. Лейсту, А.Е. Луневу, Н.С. Малеину, В.М. Манохину, Е.В. Шориной и многим другим), которые исследовали институт юридической ответственности в сфере государственного управления в различных направлениях. Их идеи и выводы о понятии, сущности и особенностях правовой ответственности государственных служащих, о необходимости комплексного подхода к изучению этой дефиниции, о сочетании и эффективности различных видов ответственности, применяемых к государственным служащим за некачественную, недобросовестную работу, за неисполнение поручаемых решений, являются и в современных условиях развития общества основой для дальнейшего развития и совершенствования данного института административного права.

В этой связи представляется уместным напомнить определение понятия ответственности в сфере государственного управления, сформулированное в монографии сотрудников сектора административного права Института государства и права АН СССР (ныне Институт государства и права РАН). Звучит это следующим образом: “Ответственность в управлении представляет собой реализацию таких отношений, урегулированных правом, в которых субъект управления, при-

¹ Старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

² Заместитель Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

знанный сознательно выполнять определенные обязанности, умышленно, небрежно или по неосторожности не выполняет их или выполняет с нанесением социально значимого вреда интересам государства, общества, гражданам, в результате чего создает юридический факт, в связи с которым специальные органы от имени государства, общества, коллектива применяют к нарушителю меры воздействия либо наказания, цель которых – восстановить нарушенный интерес (право) потерпевшего, покарать нарушителя, воспитать его и пресечь возникновение подобных нарушений со стороны других субъектов управления и тем самым создать условия для устойчивого правопорядка и государственной дисциплины в сфере управления”³.

Данное определение понятия ответственности позволяет не без оснований утверждать, что оно является комплексным понятием, отражающим сущность этого явления в различных аспектах, которое, на наш взгляд, является актуальным и в современных условиях. Понятие ответственности, сформулированное в названной монографии, рассматривается учеными, во-первых, как процесс неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей субъектов управления, куда включаются стадии сознания, поведения и следствий наступившего отрицательного социального результата как основания для ретроспективного воздействия. Во-вторых, как связь и взаимодействие ряда субъектов по поводу юридического факта нарушения обязанностей субъекта управления, связь отвечающего, т. е. того, чей интерес или право нарушено, и того, кто призван реагировать на нарушение; связь, развивающаяся во времени и в пределах компетенций этих субъектов, в конечном счете определяющая суть этого вида правоотношений. В-третьих, как цель воздействия на самого нарушителя, потерпевшую сторону и иных участников управления, на которых распространяется профилактическое влияние ответственности.⁴

Таким образом, юридическая ответственность в государственном управлении означает, что субъект управления, кому поручено выполнение соответствующих функций, претерпевает неблагоприятные последствия за принятие им противоправных решений, ненадлежащее осуществление возложенных на него задач и функций. Функции государственного управления осуществляют непосредственно государственные служащие.

Эта категория субъектов права подлежит системе юридической ответственности, которая яв-

ляется общей для всех граждан Российской Федерации. Вместе с тем, они несут и специальную ответственность, предусмотренную действующим законодательством, исходя из своего правового статуса.

На необходимость усиления ответственности всех звеньев государственного аппарата, на обеспечение ответственности государственных служащих в соответствии с правовыми нормами, с их компетенцией неоднократно обращалось внимание в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию, где четко прослеживается взаимосвязь двух факторов, обеспечивающих ответственность государственных служащих. Это – объективная необходимость четкого законодательного регулирования ответственности государственных служащих в соответствии с их задачами и функциями и неотвратимость несения ответственности за неправомерные решения (действия).

Вместе с тем анализ законодательства и иных нормативных правовых актов, устанавливающих деятельность органов исполнительной власти, показал, что современный механизм юридической ответственности государственных служащих определен в них с разной степенью детализации и не всегда единообразно решены некоторые вопросы ответственности указанных субъектов в сфере государственного управления. Если говорить о должностных лицах, то они во многих случаях вообще не привлекаются к ответственности, несмотря на то что правонарушение имело место, однако руководитель ограничился в отношении виновного лица лишь устным замечанием или беседой. Такая ситуация вполне возможна, и мы не призываем за каждое незначительное правонарушение привлекать к ответственности. Тем не менее, когда нарушения законодательства и иных нормативных правовых актов со стороны конкретного должностного лица носят регулярный характер либо их последствия весьма значительны, привлечение к ответственности должно быть обязательным. К сожалению, в настоящее время в законодательстве о государственной службе нет определения понятия “должностное лицо”. Соответствующая норма-дефиниция дана лишь в примечаниях к ст. 285 УК РФ и к ст. 2.4 КоАП РФ, хотя именно должностные лица являются специфической и очень важной категорией государственных служащих. Это понятие теснейшим образом связано с применением мер юридической ответственности.

В науке административного права должностные лица рассматриваются как специальный субъект ответственности. Это выражается в том, что у данной категории лиц ответственность за свою деятельность более высокая. Субъектами некоторых правонарушений могут быть только

³ Ответственность в управлении / АН СССР. Институт государства и права / Отв. ред. А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев. М., 1985. С. 24–25.

⁴ См.: там же.

должностные лица; в ряде случаев они несут ответственность не только за свои действия, но и за действия подчиненных им лиц и т.д. Все это обусловлено тем, что должностные лица играют ведущую роль в государственном управлении, и последствия их нарушений могут быть значительными.

Следует отметить, что в законодательных актах чаще всего содержится общая формулировка о том, что должностные лица органов государственной власти “несут ответственность в установленном законом порядке”. Лишь в некоторых из этих актов определяются конкретные виды нарушений и соответствующий им вид ответственности. Так, согласно Федеральному закону “О службе в таможенных органах Российской Федерации” от 21 июля 1997 г. начальник таможенного органа, необоснованно задержавший представление сотрудника таможенного органа к присвоению очередного специального звания, несет дисциплинарную ответственность (ч. 2 ст. 15)⁵. В соответствии с Федеральным законом “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г. государственный служащий привлекается к дисциплинарной ответственности в случае его неявки на аттестацию без уважительных причин или отказа от аттестации (ст. 48)⁶.

В ряде законодательных актов дан исчерпывающий перечень нарушений, совершаемых должностными лицами органов государственной власти, но не определяется, какой вид ответственности им корреспондирует. В качестве такого примера можно привести Федеральный закон “Об использовании атомной энергии” от 21 ноября 1995 г.⁷ Согласно ст. 61 этого Закона должностные лица органов государственной власти за нарушение законодательства Российской Федерации в области использования атомной энергии несут ответственность за следующие нарушения: за выдачу разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии с нарушением установленного порядка; за невыполнение своих должностных обязанностей в критических ситуациях, что повлекло или могло повлечь за собой человеческие жертвы, за необоснованное облучение людей или радиоактивное загрязнение окружающей среды; за допуск к работе на ядерной установке, на радиационном источнике и в пункте хранения работников без соответствующих документов, удостоверяющих квалификацию работников, имеющих медицинские противопоказания для работы на указанных объектах, а также лиц моложе 18 лет; за прямое

или косвенное принуждение работников указанными должностными лицами к нарушению регламента и инструкций по эксплуатации ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения; за насильственные действия, препятствующие соответствующим должностным лицам и работникам эксплуатирующих организаций выполнять свои трудовые обязанности; за уклонение должностных лиц от выполнения обязанностей согласно действующему плану защиты работников объектов использования атомной энергии и населения в случае аварии и др.

Вопрос о том, к какому виду ответственности привлекается должностное лицо за указанные выше деяния, устанавливается специальными актами, например КоАП РФ и УК РФ, но, на наш взгляд, более целесообразным и удобным в применении явилась бы классификация ответственности по видам в тексте базового закона.

В нормативных правовых актах нет единообразия в определении и самих видов ответственности, применяемых к государственным служащим. Во всех без исключения актах, в которых устанавливаются виды ответственности государственных служащих, предусматривается применение к ним дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Что касается вопроса о том, к какому виду следует относить ответственность, связанную с возмещением вреда, то в одних актах речь идет о гражданско-правовой ответственности (Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”), в других – имущественной ответственности (Федеральный закон “О федеральной фельдъегерской связи” от 17 декабря 1994 г.⁸, в третьих – материальной ответственности (Закон РФ “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” от 15 мая 1991 г.⁹, Федеральный закон “О материальной ответственности военнослужащих” от 12 июля 1999 г.).¹⁰

Серьезные проблемы имеются в правовом регулировании дисциплинарной ответственности, которая наиболее широко применяется в управленческих отношениях к государственным служащим.

Дисциплинарная ответственность является разновидностью юридической ответственности, которая наступает в порядке подчиненности и выступает как важное средство обеспечения режима законности и дисциплины в государственном аппарате. Это – самостоятельный вид юридической ответственности.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 34. Ст. 3547.

⁹ См.: Ведомости Верховного Совета РФ. 1991. № 21. Ст. 699.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3682.

Выделяются два вида дисциплинарной ответственности: общая, которая применяется ко всем без исключения работникам, и специальная. Последняя вводится отдельными законами, в частности Федеральным законом “О государственной гражданской службе Российской Федерации”.

Основанием применения дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, который рассматривается в соответствии с ч. 1 ст. 57 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” как “неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей”. В этом случае к государственному служащему могут быть применены следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы; увольнение с гражданской службы по основаниям, предусмотренным Федеральным законом “О государственной гражданской службе Российской Федерации”.

Перечень дисциплинарных взысканий, указанных в данном Законе, несколько отличается от того перечня, который представлен в Трудовом кодексе РФ. Так, например, в нем нет такого вида взыскания, как предупреждение о неполном должностном соответствии.

Несмотря на то что такие взыскания, как замечание и выговор, носят моральный характер, тем не менее они являются дисциплинарными взысканиями со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями.

Дисциплинарная ответственность наступает за виновное противоправное действие или бездействие, нарушение обязанностей по службе, причиняющее ущерб служебному порядку, т.е. за совершение дисциплинарного правонарушения конкретным лицом. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом “О государственной гражданской службе Российской Федерации” (ст. 15) государственные служащие несут дисциплинарную ответственность и за исполнение неправомерного поручения. В этом случае дисциплинарной ответственности подвергается не только гражданский служащий, исполнивший такое поручение, но и давший это поручение руководитель. Помимо этого, на них могут быть возложены и другие виды ответственности: гражданско-правовая, административная или уголовная ответственность.

За иные деяния, не связанные с выполнением трудовых обязанностей, дисциплинарное взыскание наложено быть не может. Нередко руководители применяют дисциплинарные взыскания за недостойное поведение государственного служащего в быту или в связи с привлечением их к ад-

министративной ответственности, например за неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, за мелкое хулиганство и иные правонарушения, не связанные с трудовой деятельностью и совершенные им вне рабочего времени и вне поручения работодателя. Дисциплинарные взыскания в таких случаях не могут быть применены, так как они не связаны со служебной деятельностью государственного гражданского служащего.

Для дисциплинарной ответственности характерны следующие признаки: совершение лицом служебного (дисциплинарного) проступка и отношения подчиненности лица, на которое налагается дисциплинарное взыскание, и лица, налагающего это взыскание.

Основания и условия дисциплинарной ответственности, виды дисциплинарных взысканий, полномочия органов исполнительной власти и руководителей по их наложению, а также порядок их применения и обжалования в зависимости от вида государственной службы устанавливаются федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине, регламентами внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и другими актами.

Как было сказано выше, общие условия, касающиеся дисциплинарной ответственности государственных служащих гражданской службы, определены Федеральным законом “О государственной гражданской службе Российской Федерации”. В соответствии с этим Законом за несоблюдение законных ограничений и запретов, неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине должностных обязанностей представитель нанимателя имеет право применить к нему дисциплинарные взыскания. Например, дисциплинарная ответственность наступает за нарушение требований ст. 15 этого Закона, предусматривающей обязанность государственного служащего соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций, служебный распорядок государственного органа, а также не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие честь и достоинство, и др. К наиболее серьезным должностным проступкам ст. 37 названного Федерального закона относит неоднократное неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, а также прогул, появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и др. За совершение по-

добных нарушений служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от занимаемой должности государственной службы и уволен с гражданской службы. К серьезным служебным проступком, на наш взгляд, следует также отнести нарушение или неисполнение Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов Федерации и иных нормативных правовых актов.

Федеральным законом “О государственной гражданской службе Российской Федерации” определен порядок наложения дисциплинарного взыскания и его снятия. Так, за каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание (ст. 57). До его применения представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа гражданского служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Следует отметить, что отказ гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Перед применением дисциплинарного взыскания должна проводиться служебная проверка с целью установления всех обстоятельств совершения правонарушения, что является неперенным условием для принятия представителем нанимателя объективного и справедливого решения.

Такая проверка осуществляется либо по решению представителя нанимателя, либо по письменному заявлению гражданского служащего. Служебная проверка является важным процедурным моментом, так как на основании ее результатов будет принято соответствующее решение. Закон гласит, что при ее проведении должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены факт совершения дисциплинарного проступка, вина гражданского служащего, причины и условия, способствовавшие его совершению, а также характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка.

Служебная проверка поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения государственного органа и выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

По результатам служебной проверки составляется письменное заключение, на основании которого представителем нанимателя выносится решение о наложении дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со

дня его обнаружения и не может применяться позднее шести месяцев, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – не позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. Днем обнаружения проступка считается день, когда о нем стало известно непосредственному руководителю. Следует отметить, что законодательство четко определяет, что в месячный срок не включается период временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения самой служебной проверки. Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию по служебным спорам государственного органа или в суд. Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не был подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Представитель нанимателя вправе снять с него это взыскание до истечения одного года со дня применения дисциплинарного взыскания по собственной инициативе, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя.

В теории и законодательстве совершенно правильно обозначены все аспекты, связанные с наложением на государственного гражданского служащего дисциплинарного взыскания в связи с совершением им дисциплинарного проступка. Если обратиться к практике, то мы увидим совсем иную картину. Приведем конкретный пример. К государственному служащему Х. было применено дисциплинарное взыскание в виде замечания за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей по подготовке проекта резолюции конференции. В ходе судебного разбирательства объективно установлено, что распоряжение о применении дисциплинарного взыскания было вынесено в период временной нетрудоспособности государственного служащего. Этот факт не оспаривался ответчиком. Вместе с тем, в решении мирового судьи, а затем в определении судьи районного суда делается вывод о том, что порядок применения дисциплинарного взыскания был соблюден, поскольку в данном случае действует специальный нормативный акт, а именно Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, в соответствии с которым, по мнению судей, взыскание применено до истечения одного месяца после получения

окончательного результата проверки. Следовательно, и положения ст. 193 ТК РФ не нарушены. Однако ни мировой судья, ни суд апелляционной инстанции не учли, что в месячный период, предоставленный законом работодателю для применения дисциплинарного взыскания, не включается период временной нетрудоспособности, пребывания в отпуске и отсутствия служащего на государственной службе по уважительным причинам. Более того, применение дисциплинарных взысканий в период временной нетрудоспособности государственного служащего является незаконным в силу положений п. 4 ст. 58 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, а также ст. 193 Трудового кодекса РФ, корреспондирующих в этой части нормам ч. 2 ст. 24 Конституции РФ.

Таким образом, вывод, сделанный судом апелляционной инстанции, делает невозможной реализацию прав государственного служащего, дополнительно предусмотренных п. 8 ст. 59 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” на ознакомление с материалами служебной проверки, предоставление письменных и устных объяснений, заявлений, ходатайств не только до проведения служебной проверки, но и после ее окончания. В определении суд апелляционной инстанции обращает внимание на то, что ознакомление с материалами служебной проверки является правом гражданского служащего, а не обязанностью работодателя. Однако в данной ситуации у гражданского служащего отсутствовала возможность реализовать предоставленное ему законом право в связи с тем, что работодателем была нарушена обязанность не применять к гражданскому служащему дисциплинарное взыскание в период его временной нетрудоспособности. К тому же это исключает возможность того, что доводы служащего могут быть учтены при вынесении решения по результатам служебной проверки, а также препятствует реализации права на своевременное обжалование акта о применении дисциплинарного взыскания в суд.

Аналогичный вывод о невозможности применения дисциплинарного взыскания в период временной нетрудоспособности работника и исключении этого периода времени из месячного срока применения дисциплинарного взыскания содержится в п. 23 (а), 34 (в) постановления Пленума Верховного Суда РФ “О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации” от 17 марта 2004 г. Следует также отметить, что п. 6 ст. 58 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” возлагает обязанность на работодателя ознакомить под расписку государственного служащего с актом о применении дисциплинарного взыскания в течение пяти дней. В этой

связи применение дисциплинарного взыскания во время отсутствия служащего на рабочем месте по уважительным причинам делает невозможным исполнение предусмотренной законом обязанности работодателя. Таким образом, следует констатировать, что на практике не всегда четко исполняются нормы закона.

В Федеральном законе “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, как уже было отмечено, закреплены общие положения, касающиеся оснований, порядка применения и снятия дисциплинарной ответственности. Более конкретно основания (виды нарушений) дисциплинарной ответственности в соответствии с этим Законом должны быть определены в регламентах федеральных органов исполнительной власти. Это предусмотрено ст. 47 названного Закона, согласно которой в регламент включаются нормы, устанавливающие ответственность государственного служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности государственного служащего. Обращаем внимание, что в федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)”, утвержденной Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г., одной из задач программы было названо определение обязанностей, полномочий и мер ответственности государственных служащих на основе должностных (служебных) регламентов¹¹.

Следует сказать, что в настоящее время такие регламенты уже приняты практически всеми органами исполнительной власти.

Во многих из них содержатся нормы, предусматривающие ответственность государственных служащих за нарушение регламента вплоть до руководителей федеральных органов исполнительной власти. Однако в рассматриваемых актах нормы об ответственности государственных служащих устанавливаются, к сожалению, с разной степенью определенности, а в некоторых актах вообще не упоминается об этом важном элементе правового статуса государственного служащего.

В одних регламентах закрепляются основания, порядок привлечения к ответственности конкретных должностных лиц и даже вид юридической ответственности. Так, согласно п. 4.15. Регламента Федерального казначейства, утвержденного его приказом от 10 апреля 2006 г. № 5н, в случае если Федеральным казначейством поручение, поступившее из вышестоящего органа государ-

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

ственной власти, в том числе Минфина России, не исполнено в установленный срок, Федеральное казначейство в течение одного дня с даты окончания срока представляет в вышестоящий орган, в том числе в Минфин России, информацию о состоянии исполнения поручения, причинах его неисполнения с указанием сотрудников, на которых возложено исполнение поручения, и о мерах, принятых в отношении сотрудников, виновных в неисполнении поручения.

В случае если руководителем меры в отношении сотрудников не приняты, министр вправе принять решение о привлечении к ответственности заместителя руководителя, руководителя территориального органа Федерального казначейства, ответственных за исполнение поручения, и (или) направить в правительство предложение о привлечении к дисциплинарной ответственности руководителя¹².

Аналогичные нормы содержатся и в регламентах других федеральных органов исполнительной власти, например, в Регламенте Министерства экономического развития Российской Федерации. Кроме того, в нем предусматривается дисциплинарная ответственность и за другие нарушения регламента, например за нарушения, которые выявились в ходе проведения проверки деятельности федеральных агентств, входящих в систему данного министерства. В этом случае министр дает письменные поручения руководителям федеральных агентств о принятии мер по устранению допущенных нарушений и предотвращению нарушений в дальнейшей деятельности агентств, а также при необходимости о рассмотрении вопроса о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности (п.8.21)¹³.

В отдельных регламентах определяются виды нарушений, являющиеся основаниями для привлечения к ответственности должностных лиц органов исполнительной власти. В частности, это Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, исполнения государственной функции по осуществлению санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, утвержденный приказом Минздравсоцразвития РФ от 31 декабря 2006 г. В соответствии с п. 17 данного Регламента должностные лица, осуществляющие санитарно-карантинный контроль, несут ответственность за: использование и сохранность переданных им служебных и бытовых помещений, технологического оборудо-

вания в соответствии с их назначением; условия хранения и использования оборудования и имущества, предоставленного для работы санитарно-карантинных пунктов (СКП), обеспечивают его сохранность; пополнение укладок для забора материалов от больных, замену оборудования и имущества по истечении срока годности препаратов и медицинского инвентаря.

Кроме того, в данном Регламенте предусматривается возможность обжалования решений и действий должностных лиц при осуществлении ими санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации (п.18). При этом если жалоба рассматривается руководителем данного органа, то он по результатам ее рассмотрения самостоятельно принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов заявителя, дает письменный ответ по существу поставленных в жалобе вопросов¹⁴.

К сожалению, следует констатировать, что в регламентах некоторых федеральных органов исполнительной власти вопросы ответственности государственных служащих практически не закреплены либо вообще отсутствуют. В одних регламентах прописана лишь общая фраза: "ответственность за нарушение настоящего регламента (административного регламента) наступает в соответствии с законодательством Российской Федерации", в других, например в Административном регламенте Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения, утвержденном приказом Мининформсвязи РФ от 15 декабря 2006 г., отсутствуют нормы, закрепляющие ответственность государственных служащих.

Таким образом, в регламентах (административных регламентах) федеральных органов исполнительной власти не нашли достаточно четкого и полного закрепления вопросы ответственности государственных служащих. Отсутствие норм об ответственности государственных служащих особенно не допустимо применительно к регламентам, устанавливающим функции федеральных органов исполнительной власти об оказании государственных услуг. Полагаем, что несвоевременное или некачественное оказание таких услуг, либо неправомерный отказ от них должны влечь ответственность соответствующих должностных лиц.

Дисциплинарная ответственность военнослужащих регламентируется Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации, в

¹² См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти (далее – БНА). 2006 г. 22 мая. № 21.

¹³ См.: БНА. 2005 г. 14 нояб. № 46.

¹⁴ См.: БНА. 2006. 22 мая. № 21.

котором определяются сущность воинской дисциплины, обязанности военнослужащих по ее соблюдению, виды дисциплинарных взысканий, права командиров (начальников) по их применению, а также порядок подачи и рассмотрения предложений, заявлений и жалоб. Действие Устава распространяется не только на военнослужащих, но и на граждан, пребывающих в запасе или находящихся в отставке с правом ношения военной формы одежды прапорщиков, мичманов и офицеров¹⁵.

Воинская дисциплина, согласно Дисциплинарному уставу, – это строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами, воинскими уставами и приказами командиров (начальников). Она основывается на осознании каждым военнослужащим воинского долга и личной ответственности за защиту Родины, на его беззаветной преданности роду и Отечеству.

За состояние дисциплины в воинской части отвечают ее командир и заместитель по воспитательной работе. Командир (начальник), не обеспечивший необходимых условий для соблюдения уставного порядка и требований воинской дисциплины, не принявший мер для их восстановления, несет за это ответственность.

Право командира (начальника) отдавать приказ и обязанность подчиненного беспрекословно повиноваться являются основными принципами единоначалия, без которого невозможны воинская дисциплина, боеготовность и боеспособность войск. Каждый военнослужащий обязан содействовать командиру (начальнику) в восстановлении порядка и дисциплины. В противном случае несет ответственность он.

Существенное различие между воинской и гражданской служебной дисциплиной, ответственностью военнослужащих и гражданских служащих, кроме вышеназванных положений, состоит также в основаниях, порядке применения мер дисциплинарных взысканий и порядке приведения их в исполнение.

Основанием дисциплинарной ответственности военнослужащих является нарушение не только воинской дисциплины, но и общественного порядка.

При нарушении военнослужащим воинской дисциплины и общественного порядка командир (начальник) может ограничиться напоминанием о его обязанностях и воинском долге, а в случае необходимости подвергнуть дисциплинарному взысканию. Налагаемое взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины в результате проведенного рассле-

дования. Строгость дисциплинарного взыскания увеличивается, если проступок совершен во время несения боевого дежурства (боевой службы) и при исполнении служебной обязанности, если военнослужащий находится в состоянии опьянения или если он имел последствием существенное нарушение порядка.

Налагать дисциплинарные взыскания на военнослужащих могут только прямые начальники. Дисциплинарный устав определяет власть командиров (начальников) по их типовым должностям, например: права командира роты по наложению дисциплинарных взысканий на подчиненных ему солдат, матросов, сержантов и старшин; права командира полка (корабля – I ранга) по применению дисциплинарных взысканий в отношении подчиненных ему офицеров и т.д.

В Дисциплинарном уставе перечислены дисциплинарные взыскания, налагаемые на солдат, матросов, сержантов и старшин; на прапорщиков и мичманов; на офицеров, а также права командиров (начальников) по наложению взысканий на подчиненных им офицеров. Так, на сержантов и старшин срочной службы могут быть наложены следующие взыскания: выговор; строгий выговор, лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; снижение в должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень с переводом на низшую должность; лишение сержантского (старшинского) звания; лишение сержантского (старшинского) звания с переводом на низшую должность.

Наложение дисциплинарного взыскания на военнослужащего, совершившего проступок, производится, как правило, через сутки, но не позднее 10 суток с того дня, когда командиру (начальнику) стало известно о совершенном проступке. При наложении дисциплинарного взыскания командир (начальник) не должен унижать личное достоинство подчиненного и допускать грубость. Высказанные командиром (начальником) подчиненному предупреждение, замечание или строгое указание на упущения по службе не являются дисциплинарными взысканиями.

Если командир (начальник) ввиду тяжести совершенного подчиненным проступка считает предоставленную ему дисциплинарную власть недостаточной, он возбуждает ходатайство о наложении взыскания на виновного властью старшего командира (начальника). При этом старший командир (начальник) не имеет права отменить или уменьшить дисциплинарное взыскание, наложенное младшим командиром (начальником), по причине строгости взыскания, если последний не превысил предоставленной ему власти. Старший командир (начальник) имеет также право отме-

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 47. (Ч. 1). Ст. 5749.

нить дисциплинарное взыскание, наложенное младшим командиром (начальником), если найдется, что это взыскание не соответствует тяжести совершенного проступка, и наложить более строгое взыскание.

Дисциплинарное взыскание приводится в исполнение, как правило, немедленно и в исключительных случаях не позднее месяца со дня его наложения. По истечении месячного срока взыскание в исполнение не приводится, но запись о нем в служебной карточке сохраняется. В последнем случае лицо, по вине которого не было приведено в исполнение наложенное взыскание, несет ответственность. Приведение в исполнение наложенного дисциплинарного взыскания при подаче жалобы не приостанавливается, пока не последует приказ старшего командира (начальника) о его отмене.

О наложенных дисциплинарных взысканиях, если порядок их применения не указан в настоящем Уставе, объявляется: солдатам и матросам – лично или перед строем; сержантам и старшинам – лично на совещании или перед строем сержантов или старшин; прапорщикам и мичманам – лично на совещании прапорщиков или мичманов, а также на совещании прапорщиков, мичманов и офицеров; офицерам – лично, в предписании или на совещании (старшим офицерам – в присутствии старших офицеров, высшим офицерам – в присутствии высших офицеров). Кроме того, дисциплинарные взыскания могут объявляться в приказе.

Выговор является первичным дисциплинарным взысканием и объявляется военнослужащему в порядке, указанном в ст. 96 Дисциплинарного устава. Строгий выговор объявляется только перед строем, на совещании или в приказе.

Военнослужащий, считающий себя невиновным, имеет право в течение 10 дней с момента наложения дисциплинарного взыскания подать жалобу. Жалоба заявляется непосредственному начальнику того лица, действия которого обжалуются, а если заявляющий жалобу не знает, по чьей вине нарушены его права, то жалоба подается по команде. Важно, что военнослужащий вправе обратиться с жалобой в суд на неправомерные, как он полагает, действия органов государственного управления, общественных объединений и должностных лиц.

Имеются особенности в регулировании дисциплинарной ответственности правоохранительных органов, в частности работников прокуратуры. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности указанных государственных служащих определено Законом РФ “О прокуратуре Российской Федерации”¹⁶.

Так, согласно ст. 41.7. они несут дисциплинарную ответственность не только за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей, но и за совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника. Руководители органов и учреждений прокуратуры имеют право налагать следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; понижение в классном чине; лишение нагрудного знака “За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации”; лишение нагрудного знака “Почетный работник прокуратуры Российской Федерации”; предупреждение о неполном служебном соответствии; увольнение из органов прокуратуры. В соответствии с этой статьей Генеральный прокурор РФ наделен следующими полномочиями: самостоятельно налагать дисциплинарные взыскания в полном объеме; определять полномочия соответствующих руководителей по привлечению к дисциплинарной ответственности работников, назначаемых на должность Генеральным прокурором РФ. Правом налагать дисциплинарные взыскания наделены также прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним прокуроры и директора (ректоры) научных и образовательных учреждений прокуратуры – в отношении работников, назначаемых ими на должность, за исключением лишения нагрудного знака “Почетный работник прокуратуры Российской Федерации”. Прокуроры городов, районов, приравненные к ним прокуроры имеют право налагать дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговора, строгого выговора, а также увольнения работников, назначаемых ими на должность.

Наложение дисциплинарного взыскания в виде увольнения из органов прокуратуры работников, награжденных нагрудным знаком “Почетный работник прокуратуры Российской Федерации”, может быть применено только с согласия Генерального прокурора РФ.

Дисциплинарное взыскание налагается непосредственно после обнаружения проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске. Однако оно не может быть наложено во время болезни работника либо в период его пребывания в отпуске, а также позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности – двух лет со дня совершения нарушения.

Работник, совершивший проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц) до решения вопроса о наложении дисциплинарного взыскания отстранен от должности с сохранением денежного содержания.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1992. № 47. Ст. 4472.

Отстранение от должности производится по распоряжению руководителя органа или учреждения прокуратуры, имеющего право назначать работника на соответствующую должность. За время отстранения от должности работнику выплачивается денежное содержание в размере должностного оклада, доплат за классный чин и выслугу лет.

Анализ действующих нормативных правовых актов свидетельствует о том, что в рамках реформирования государственной службы наряду с дру-

гими важными еще не решенными проблемами остается и проблема юридической, в частности дисциплинарной, ответственности государственных служащих. В этой связи важным шагом стали бы принятие специальных законов о правоохранительной службе и о военной службе, которые предусмотрены в Федеральном законе “О системе государственной службы Российской Федерации”, а также совершенствование действующего законодательства о государственной гражданской службе и практики его применения.