

§5

АДМИНИСТРАТИВНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.06.6

М.Б. Добробаба

ПРОБЛЕМА ПОИСКА ФАКТИЧЕСКИХ ОСНОВАНИЙ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Основание — это существенный признак, по которому распределяются явления, понятия. Определение основания привлечения к дисциплинарной ответственности означает установление обстоятельства, в связи с которым этот вид юридической ответственности существует и применяется. Фактическим основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, т.е. такое правонарушение, которое состоит в виновном действии (бездействии), выражающемся в нарушении служебной дисциплины. Как отмечается в научной литературе, по своей сути, дисциплинарный проступок заключается в нарушении требований, определённых исходя из задач органа, целей его формирования, и составляющих для служащего модель должного, правомерного поведения¹.

Дисциплинарный проступок является одной из разновидностей правонарушений, поэтому ему присущи все признаки последнего, в то же время он имеет и ряд особенностей. В действующем служебном законодательстве отсутствует единое понимание дисциплинарного проступка, как основания дисциплинарной ответственности государственных служащих. Так, на основании ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² дисциплинарный проступок можно определить как «неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него

служебных обязанностей», за которое «представитель нанимателя может применить дисциплинарные взыскания». Настоящее определение построено путём перечисления обязательных признаков данного вида правонарушения. Из ст. 56 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следует, что дисциплинарный проступок выражается в виде нарушений служебной дисциплины. Таким образом, можно говорить о наличии следующих признаков дисциплинарного проступка государственного гражданского служащего:

- 1) в качестве дисциплинарного проступка могут выступать как действия, так и бездействия, которые определены в законе как неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на гражданского служащего служебных обязанностей;
- 2) ответственность наступает исключительно за виновные действия, то есть вина является обязательным признаком дисциплинарного проступка;
- 3) дисциплинарный проступок выражается в виде нарушений служебной дисциплины гражданским служащим;
- 4) за совершение дисциплинарного проступка на гражданского служащего может быть наложено дисциплинарное взыскание.

Определение дисциплинарного проступка государственных гражданских служащих практически совпадает с определением дисциплинарного проступка по трудовому законодательству, с одной лишь особенностью: по Трудовому кодексу РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 05.04.2013)³ (ст. 192 ТК РФ) дисциплинарный проступок связан с нарушением трудовых обязанностей, в то время в соответствии с Федераль-

¹ См.: Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: монография. — М.: Московский университет МВД России, 2007. — С. 20.

² СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215; Российская газета. — 2013. — 14 мая.

³ СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 3; 2013. — № 14. — Ст. 1668.

ным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» — с нарушением служебных обязанностей.

Вместе с тем, в утратившем силу Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации»⁴ законодатель в качестве фактического основания дисциплинарной ответственности государственных служащих предусматривал не дисциплинарный, а должностной проступок. Это даже послужило предпосылкой появления в науке предложения о замене дисциплинарной ответственности на должностную⁵.

По вопросу о соотношении этих понятий в научной литературе отсутствует единство мнений. Так, С.А. Шушпанов⁶ утверждает, что понятие «должностной проступок» шире понятия «дисциплинарный проступок», приводя в качестве аргументов тот факт, что в обязанности государственного служащего входят, помимо соблюдения установленных в государственном органе правил внутреннего трудового распорядка, и другие специфические обязанности, выходящие за рамки дисциплинарного проступка. Такая позиция представляется неверной, так как автор, отождествляя дисциплинарную ответственность государственных служащих, имеющую исключительно административно-правовую природу, с дисциплинарной ответственностью работников по Трудовому кодексу РФ, видит понятие «дисциплинарного проступка» единым для административного и трудового права. Напротив, как утверждает Е.В. Климкина, понятие «дисциплинарный проступок» является более широким, поскольку понятие «дисциплинарный проступок» связано с соблюдением гражданским служащим и служебного распорядка, и должностного регламента⁷.

Несколько другую аргументацию в данном споре предлагает А.А. Гришкoveц. По его мнению, если говорить о должностном проступке, то это «такой проступок, который совершён государственным служащим исключительно при исполнении им служебных полномочий и во исполнение этих полномочий. Предполагается, что все такого рода деяния должны совершаться

исключительно в служебное время»⁸. По мнению автора, если речь идёт о совершении дисциплинарного проступка, государственные служащие подвергаются дисциплинарной ответственности не только за деяния, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих должностных обязанностей во время несения службы, но и недостойные поступки вне служебного времени⁹.

Подобный подход уже имел место в научной литературе. Так, по мнению Л. Оппенгейма, служащий «обязан как на службе, так и вне её делать всё, что требуется службой, и воздержаться от всего того, что противоречит её достоинству»¹⁰. А.В. Пятаков предлагал распространить дисциплинарную ответственность на проступки, не являющиеся нарушениями дисциплины, но не совместимые с их должностным положением¹¹. Данная точка зрения была поддержана Л.А. Антоновой и Б.И. Кожохиним¹². Согласимся, что в демократическом обществе публичная власть должна стремиться к безупречной личной репутации в частной жизни, к поддержанию своего авторитета на высоком уровне. Вместе с тем, понимание дисциплинарного проступка, как основания привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, не должно выходить за рамки служебных правоотношений.

Следует отметить, что определение дисциплинарного проступка, данное в ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», не является общепринятым в служебном праве. Основание дисциплинарной ответственности военнослужащих установлено в Федеральном законе от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О статусе военнослужащих»¹³, в ст. 28.2. которого дисциплинарный проступок определяется как «противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечёт за собой уголовной или административной ответственности». Исходя из этого, можно выделить

⁴ СЗ РФ. — 1995. — № 31. — Ст. 2990.

⁵ См.: Кандрина Н.А. Управление государственной гражданской службой в Российской Федерации: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2003. — С. 112.

⁶ См.: Шушпанов С.А. Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2002. — С. 12.

⁷ См.: Климкина Е.В. Указ соч. — С. 24.

⁸ См.: Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс. — М.: «Дело и Сервис», 2003. — С. 146–147.

⁹ См.: Гришкoveц А.А. Указ. Соч. — С. 147.

¹⁰ См.: Oppenheim, L. Rechtsbengungsverbrechen, 1886. S. 16-18.

¹¹ Пятаков А.В. Укрепление трудовой дисциплины: правовые проблемы. — М., 1979. — С. 148.

¹² Антонова Л.И., Кожохин Б.И. Государственная дисциплина и ответственность. — Л., 1990. — С. 57.

¹³ СЗ РФ. — 1998. — № 22. — Ст. 2331; 2012. — № 53 (ч. 1). — Ст. 7613.

следующие признаки дисциплинарного проступка военнослужащих:

- 1) в качестве дисциплинарного проступка могут выступать как действия, так и бездействия, которые определены в законе как нарушение воинской дисциплины;
- 2) ответственность наступает исключительно за виновные действия;
- 3) дисциплинарный проступок выражается в виде нарушений воинской дисциплины;
- 4) за совершение дисциплинарного проступка на военнослужащего может быть наложено дисциплинарное взыскание;
- 5) такое нарушение воинской дисциплины в соответствии с законодательством РФ не влечёт за собой уголовной или административной ответственности.

Существует точка зрения, в соответствии с которой выделение последнего из названных признаков дисциплинарного проступка не является логичным, так как в этом случае следует указать и на исключение других видов ответственности, которые не применимы в случае совершения дисциплинарного правонарушения¹⁴. Полагаем, что такую позицию нельзя признать обоснованной, поскольку за одно и то же правонарушение военнослужащий может быть привлечён либо к дисциплинарной, либо к административной, либо к уголовной ответственности в зависимости от характера и тяжести совершённого ими правонарушения.

Ряд нормативных актов, регламентирующих вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих правоохранительной службы, свидетельствует о закреплении основания применения дисциплинарной ответственности в норме, которая может быть охарактеризована как общая применительно к иным положениям нормативного акта. В ст. 41.7 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 07.05.2013) «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁵ содержится положение, в соответствии с которым за неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, руководители органов и учреждений прокуратуры имеют право налагать дисциплинарное взыскание. Как видно из содержания этой статьи, имеющиеся в ней формулировки фактически содержат понятие «дисциплинарный проступок». В то

же время в данном положении отсутствует такой признак дисциплинарного проступка, как вина, а сама статья отсылает к неправовым моментам — указывает на честь прокурорского работника. Нельзя согласиться, что «ссылка в нормативном акте на мораль является тенденциозной и вызвана конкретными политическими событиями, в связи с чем законодатель должен исключить вышеуказанные понятия из понимания дисциплинарного проступка»¹⁶.

В ряде нормативных актов понятие дисциплинарного проступка вообще не сформулировано. Так, в Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 № 4202-1 (ред. от 21.11.2011, с изм. от 30.12.2012)¹⁷ законодатель ограничился лишь констатацией того, что дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел связана с нарушением служебной дисциплины (ст. 38). И только анализируя понятие служебной дисциплины (ч. 2 ст. 34), можно сформулировать развёрнутое определение дисциплинарного проступка: виновное действие (бездействие), повлекшее за собой нарушение законодательства РФ, дисциплинарного устава органов внутренних дел РФ, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего распорядка органа внутренних дел (подразделения) либо выразившееся в несоблюдении требований к служебному поведению или в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов, распоряжений и указаний прямых начальников и непосредственного начальника, если за указанное действие (бездействие) законодательством РФ не установлена административная или уголовная ответственность.

Другим нормативным актом, который прямо не говорит о понятии «дисциплинарный проступок», но в общей норме излагает его признаки, можно назвать Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹⁸, согласно которому дисциплинарные взыскания могут применяться к сотрудникам таможенных органов за нарушения служебной дисциплины (ст. 29). Из этого определения следует, что законодатель не включил в понятие «дисциплинарный проступок» такие признаки, как вина и противоправность. С точки зрения теории права наличие виновно-

¹⁴ См.: Самойлов В.Г. О дисциплинарном проступке и проблеме его понимания в трудовом праве // Юрист. — 2003. — № 4. — С. 12.

¹⁵ СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472; Российская газета. — 2013. — 14 мая.

¹⁶ Самойлов В.Г. Указ. Соч. — С. 13.

¹⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 2. — Ст. 70; СЗ РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6730.

¹⁸ СЗ РФ. — 1997. — № 30. — Ст. 3586; Российская газета. — 2013. — 14 мая.

сти лица является одним из обязательных условий для привлечения к юридической ответственности¹⁹. Согласимся с позицией А.В. Сергеева, что в данном случае речь идёт скорее о недостаточном уровне юридической техники, чем о принципиальной позиции законодателя, установившего дифференцированный подход к основаниям дисциплинарной ответственности для различных видов государственных служащих²⁰. Дополнительным доводом для такого утверждения является п. 17 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 (ред. от 30.09.2012)²¹, в котором закреплено, что нарушение служебной дисциплины (дисциплинарный проступок) — это виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником возложенных на него должностных обязанностей. Заметим, что применительно к сотрудникам таможенных органов речь идёт о нарушении именно *должностных* обязанностей, что необоснованно сужает круг оснований привлечения к дисциплинарной ответственности.

Вышеизложенный анализ нормативных актов позволяет сделать вывод о том, что чёткое понятие дисциплинарного проступка в законодательстве отсутствует. При этом значительное количество нормативных актов, регламентирующих дисциплинарную ответственность различных видов государственных служащих, фактически даёт различные определения понятия «дисциплинарный проступок».

Судебная практика детализирует определение дисциплинарного проступка, данного в Трудовом кодексе РФ. Так, в п. 35 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 (ред. от 28.09.2010) «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»²² указывается, что неисполнением работником без уважительных причин трудовых обязанностей является неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей (нарушение требований законодательства, обязательств по трудовому договору, правил внутреннего трудового распорядка, должностных инструк-

ций, положений, приказов работодателя, технических правил и т.п.). Стоит отметить, что в теории трудового права есть свое видение понятия «дисциплинарный проступок». Особый интерес представляет позиция, в соответствии с которой, имея в виду трудовое правонарушение, правильнее говорить не о нарушении трудовых обязанностей, а о нарушении обязанностей по трудовому правоотношению²³.

Общие обязанности государственных гражданских служащих закреплены в ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Кроме этого, обязанности гражданских служащих конкретизируются в служебном распорядке государственного органа, в должностном регламенте и служебном контракте. Соответственно, являясь субъектом служебных правоотношений, гражданский служащий обязан не только добросовестно исполнять возложенные на него должностные обязанности, но и исполнять ряд других обязанностей в рамках служебных правоотношений, поэтому речь должна идти именно о служебных обязанностях. Следовательно, можно сделать вывод, что определение дисциплинарного проступка, данное в п. 1 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», как неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, за которые представитель нанимателя имеет право применить дисциплинарные взыскания, является исчерпывающим. С неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей законодатель связывает дисциплинарную ответственность государственных служащих органов прокуратуры, органов внутренних дел.

В трудовом праве высказывается мнение, что если обязанности работника не отражены в каких-либо нормативных актах (договорах), то противоправным следует считать поведение работника, не соответствующее интересам организации²⁴. Совершенно очевидно, при подобном подходе велика возможность проявления субъективизма представителя нанимателя, поскольку под данное определение можно подвести широкий спектр действий неугодного для представителя нанимателя гражданского служащего. Являясь субъектом служебных правоотношений, государственный служащий обязан не только добросовестно

¹⁹ Некоторые исключения установлены для привлечения к гражданско-правовой ответственности, которая носит правовосстановительный характер.

²⁰ См.: Сергеев А.В. Основание дисциплинарной ответственности // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. — 2005. — № 4. — С. 78.

²¹ См.: Указ Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 (ред. от 30.09.2012) «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1998. — № 47. — Ст. 5742; 2012. — № 41. — С. 5583.

²² Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2004. — № 6; 2010. — № 11.

²³ Дзарасов М.Э. К вопросу о трудовом правонарушении и дисциплинарной ответственности за его совершение // Гражданин и право. — 2002. — № 5 (май).

²⁴ См.: Туболев Д. Дисциплинарная ответственность // Бизнес адвокат. — 1999. — № 20.

исполнять возложенные на него должностные обязанности, но и исполнять ряд других обязанностей в рамках служебного правоотношения.

Таким образом, можно дать следующее определение основания дисциплинарной ответственности государственного служащего. *Дисциплинарный проступок* — это виновное, противоправное деяние государственного служащего, которое заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении им служебных обязанностей, за совершение которого к государственному служащему может быть применено дисциплинарное взыскание. Данное определение должно быть воспринято и унифицировано служебным законодательством²⁵.

В теоретическом и практическом плане актуален вопрос о разграничении дисциплинарных проступков и других видов правонарушений. В зависимости от характера правонарушений и применяемых за их совершение мер государственного принуждения все правонарушения делятся на преступления и проступки. В свою очередь, все проступки в зависимости от сферы общественной жизни, в которой они совершаются, характера наносимого ими вреда и особенностей наказания за их совершение подразделяются на три вида — административные, дисциплинарные и гражданско-правовые. Поэтому представляется необходимым разграничить дисциплинарные проступки и уголовные преступления, дисциплинарные проступки и административные правонарушения.

Отнесение того или иного деяния к преступлению или дисциплинарному проступку во многом зависит от того, насколько большой вред усмотрел законодатель в том или ином варианте поведения. Уместно напомнить высказывание К. Маркса о том, что долг законодателя «не превращать в преступление то, что имеет характер проступка», поскольку правильная классификация правонарушений «решает тысячи человеческих судеб и определяет нравственную физиологию общества»²⁶. Отмечается, что границы, разделяющие уголовно наказуемые деяния и проступки, условны, подвижны, могут меняться вместе с изменением условий²⁷.

Преступление — это виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным

кодексом РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2013)²⁸ (далее — УК РФ). При характеристике преступления на первый план выдвигается его материальный признак — общественная опасность, которая выражается в том, что преступление посягает на наиболее значимые общественные ценности: жизнь, здоровье граждан, конституционные права и свободы личности, экономическая основа общества и государства, государственная власть, правосудие и порядок государственного управления. По степени общественной опасности все преступления подразделяются на четыре категории — небольшой тяжести, средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие.

Все другие правонарушения, не предусмотренные уголовным законодательством, относятся к категории проступков. Они не являются общественно опасными деяниями, хотя, безусловно, наносят вред охраняемым правом общественным отношениям. Дисциплинарный проступок — это виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником возложенных на него служебных обязанностей²⁹. Дисциплинарные проступки связаны с нарушением государственными служащими служебной или воинской дисциплины. Такие правонарушения наносят вред нормальному функционированию государственных органов.

Административным проступком признается противоправное виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое законодательством установлена административная ответственность ст. 2.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2013)³⁰ (далее — КоАП РФ). Административные правонарушения посягают на государственный и общественный порядок, собственность, окружающую природную среду, права и свободы граждан, установленный порядок управления. Составы административных правонарушений могут быть установлены только законом — либо КоАП РФ, либо законами субъектов РФ в пределах, определенных федеральным Кодексом³¹.

²⁸ СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954; 2013. — № 14. — Ст. 1667.

²⁹ См.: Ст. 17 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ. Нормой права могут быть установлены и более конкретизированные определения. Так, в частности, Указом Президента от 5 июня 2003 № 613 (ред. от 18.05.2012) «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» указаны характеристики «грубого нарушения служебной дисциплины».

³⁰ СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1; 2013. — № 14. — Ст. 1657.

³¹ См., напр.: Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ (ред. от 23.04.2013) «Об административных правонарушениях» // Кубанские новости. — 2003. — 29 июля.

²⁵ См. об этом: Добробаба М.Б. Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // Административное право и процесс. — 2011. № 5. — С. 32–34.

²⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 13. С. 56.

²⁷ Противоречие заключается в том, что с одной стороны, идёт процесс криминализации общества, а с другой — тенденция к декриминализации и либерализации уголовного законодательства. См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. — М.: Юрист, 2004.

Таким образом, именно общественная опасность является главным критерием отграничения преступлений от проступков (в том числе, дисциплинарных)³². В связи с этим, нельзя признать правильной точку зрения С.А. Шушпанова, предлагающего закрепить в числе обязательных признаков «должностного проступка», наряду с такими признаками как виновность, противоправность и дисциплинарная наказуемость, такой признак, как общественная опасность³³.

Для субъекта, виновного в совершении преступления и привлечённого к ответственности, законом предусмотрены специальные последствия — судимость. Повышенная общественная опасность преступлений предопределяет наиболее суровые меры государственного принуждения — уголовные наказания. Их перечень предусмотрен УК РФ и является закрытым. Согласно ст. 44 УК РФ видами наказаний являются: штраф; лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград; обязательные работы; исправительные работы; ограничение по военной службе; ограничение свободы; арест; содержание в дисциплинарной воинской части; лишение свободы на определенный срок; пожизненное лишение свободы.

Дисциплинарная ответственность применяется в форме дисциплинарных взысканий. Их система достаточно разнообразна и регламентирована значительным числом правовых актов. Так, например, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 57) предусмотрены такие дисциплинарные взыскания, как: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с гражданской службы по указанным основаниям.

В целом дисциплинарное законодательство не содержит как исчерпывающего перечня составов дисциплинарных проступков, так и чётких оснований, какое взыскание соответствует каждому дисциплинарному проступку. Таким образом, вопрос о том, какое конкретно дисциплинарное взыскание применить к служащему, решается представителем нанимателя по его собственному усмотрению.

В отличие от дисциплинарных правонарушений, перечень преступных деяний, предусмотренных уголовным законом, исчерпывающий и расширительно-му толкованию не подлежит. Признать виновным в совершении преступления и назначить наказание может только суд в установленном для того процессуальном порядке.

Дисциплинарная ответственность к государственным служащим применяется только в порядке подчинения. Для военнослужащих и служащих правоохранительных органов правило о прямой подчинённости не является определяющим, привлечь к дисциплинарной ответственности правомочно не только непосредственное (прямое) начальство, но и начальство различных более высоких уровней³⁴.

В отличие от уголовной и дисциплинарной ответственности, субъектом административного правонарушения могут быть как физические, в том числе и должностные лица (ст. 2.4 КоАП РФ), так и юридические лица. Характерная особенность административных правонарушений заключается в том, что правонарушитель не состоит с органами или должностными лицами, принимающими решения о наложении административного наказания, в служебных отношениях. Если правонарушитель привлекается к ответственности органом (должностным лицом), которому он подчинен по службе³⁵, то значит, имеет место не административное правонарушение, а дисциплинарный проступок.

В определенных законом случаях дела об административном правонарушении рассматривают суды общей юрисдикции или арбитражные суды. Но основная масса дел об административных правонарушениях рассматривается специально уполномоченными на то органами (должностными лицами) исполнительной власти — органами внутренних дел, государственного пожарного надзора, таможенными органами, органами железнодорожного, морского, речного и воздушного транспорта, административными комиссиями при органах местного самоуправления.

Нарушение государственным служащим своих служебных обязанностей может повлечь за собой различные правовые последствия. В зависимости от вида и серьёзности правонарушения, степени вины и обстоятельств, при которых служебные обязанности были нарушены, к государственным служащим могут

³² См. об этом подробнее: комментарий к Уголовному кодексу РФ (постатейный) / под ред. В.М. Лебедева. — М.: Юрайт-Издат, 2005. Некоторые авторы полагают, что неправомерные нарушения не обладают вообще общественной опасностью либо характеризуются свойством общественной вредности, но не опасны. См.: Манчев Н. Преступление и противоправность. София, 1967. — С. 261.

³³ См.: Шушпанов С.А. Указ. соч. — С. 16.

³⁴ См.: п. 80–89 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ.

³⁵ См.: Колосков А.М. К вопросу о служебной подчинённости как признаке дисциплинарной ответственности государственных служащих // Российский следователь. — 2007. — № 7.

применяться следующие виды юридической ответственности: уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая. Основаниями юридической ответственности государственных служащих являются соответственно: уголовной — преступление, административной — административное правонарушение, дисциплинарной — дисциплинарный проступок, гражданско-правовой — гражданско-правовой деликт.

Некоторые исследователи, решая вопрос о соотношении дисциплинарной ответственности с иными видами карательной юридической ответственности, в качестве особого основания для применения дисциплинарных взысканий указывают совершение лицом иных видов правонарушений (уголовных преступлений или административных правонарушений)³⁶. Так, одной из характерных особенностей дисциплинарной ответственности военнослужащих является то, что её основанием могут быть правонарушения двоякого рода: нарушение воинской дисциплины и нарушение общественного порядка. Относительно первого основания не возникает вопросов, под воинской дисциплиной понимается строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами, воинскими уставами и приказами командиров³⁷.

Целью установления дисциплинарной ответственности за нарушение общественного порядка, является, по мнению А.П. Алёхина и А.А. Кармолицкого³⁸, утверждение авторитета военнослужащих, военной службы, армии, повышение ответственности военнослужащих за соблюдение общеобязательных правил поведения в общественных местах. Военнослужащий остаётся им и во внеслужебное время. Более того, проступки в общественных местах во внеслужебное время включены в перечень грубых дисциплинарных проступков военнослужащих³⁹. Проблема заключается в том, что нет общепризнанного понятия нарушения общественного порядка. Можно лишь утверждать, что нарушение общественного порядка всегда является противоправным деянием, за совершение которого правонарушитель привлекается к ответственности,

независимо от усмотрения субъекта дисциплинарной власти.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, по общему правилу, военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, за *административные правонарушения* (за исключением предусмотренных ч. 2 ст. 2.5) несут дисциплинарную ответственность. Аналогичное правило распространяется на сотрудников органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов, которые несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах. Исходя из этого, можно сделать вывод, что одним из оснований дисциплинарной ответственности военнослужащих и служащих правоохранительной службы является административное правонарушение. Как отмечается в научной литературе, в нормативно установленных деликтных ситуациях дисциплинарная ответственность выступает «эквивалентом» административной ответственности⁴⁰.

На наш взгляд, подобный подход законодателя, позволяющий говорить о расширении оснований дисциплинарной ответственности, совершенно необоснован, так как при этом происходит смешение двух самостоятельных видов ответственности, каждый из которых характеризуется собственным основанием её наступления. В действительности, нарушая общественный порядок, военнослужащий совершает два различных правонарушения: дисциплинарный проступок⁴¹ и административное правонарушение, наказание за которое предусмотрено в соответствующей статье КоАП РФ. Формулировка ст. 2.5. КоАП РФ, содержащая указание, что административное правонарушение выступает в качестве основания дисциплинарной ответственности военнослужащих и служащих правоохранительной службы, является ошибочной. По сути, законодатель ограничил применение двух карательных санкций в подобных случаях, отдавая приоритет мерам дисциплинарной ответственности.

³⁶ См.: Молодцов М.В., Головина С.Ю. Трудовое право: учебник для вузов. М., 2003. С. 176; Кожохин Б.И., Антонова Л.И. Указ. соч. — С. 82.

³⁷ См.: п. 1 Дисциплинарного устава Вооружённых Сил РФ.

³⁸ См.: Алёхин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: учебник. — М.: Издательство «Зерцало», 2007. — С. 243.

³⁹ См.: ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

⁴⁰ См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. — С. 642.

⁴¹ Поскольку в п. 3 Дисциплинарного устава Вооружённых Сил РФ, закреплена обязанность вести себя с достоинством в общественных местах, не допускать самому и удерживать других от недостойных поступков, содействовать защите чести и достоинства граждан; беречь государственное имущество.

Ни в теории, ни в нормотворческой практике нет однозначного ответа на вопрос, являются ли аморальные, безнравственные действия самостоятельным основанием дисциплинарной ответственности или они охватываются понятием «дисциплинарный проступок». Анализ отдельных нормативных актов трудового и служебного законодательства позволяет сделать вывод о выделении законодателем *безнравственных проступков* в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности. Например, в ст. 41.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», называя основания дисциплинарной ответственности, законодатель разграничивает неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих должностных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника. В научной литературе встречаются предложения закрепить в нормативном акте, регулирующем служебную дисциплину во всех правоохранительных органах, основание дисциплинарной ответственности «совершение проступков (поступков), порочащих честь и достоинство служащего правоохранительной службы»⁴². Согласимся с мнением А.В. Сергеева⁴³, что аморальные проступки невозможно выделять в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности, так как с теоретических позиций основанием любого вида юридической ответственности может служить лишь соответствующий вид правонарушения. В то же время, представляется, что с момента официального санкционирования со стороны государства, моральные, нравственные нормы переходят в разряд правовых.

Как отмечал К.С. Бельский, «какими бы оптимальными и точно сформулированными ни были нормы закона о государственной службе, их реализация не будет достаточно эффективно, без наличия в государственном управлении соответствующих норм нравственности. С этой точки зрения закон о государственной службе будет нуждаться в соответствующих ему кодексах профессиональной морали»⁴⁴. Отмечалось, что задачами Кодекса поведения государственных служащих РФ должно стать следующее правило: в практике управления нравственный фактор имеет не меньшее значение, чем достигнутые результаты, по-

скольку, как показывает практика, всякое управленческое решение является не до конца правильным, если оно игнорирует нравственные принципы и справедливость, преследует только конечный результат⁴⁵. Особая значимость нравственных норм в регулировании служебного поведения государственных служащих предполагает необходимость принятия Этического кодекса государственного гражданского служащего⁴⁶.

Современная нормативная правовая база не располагает кодифицированным нормативным правовым актом, который бы, с одной стороны — способствовал, наряду с нормами административного права, урегулированию управленческих отношений, а с другой — помогал бы формированию более продуманного и зрелого общественного мнения о государственных служащих. Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»⁴⁷ в целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных обязанностей, исключения злоупотреблений на государственной службе до принятия законов о видах государственной службы были утверждены принципы служебного поведения государственных служащих. На тот момент этот нормативный акт рассматривался в качестве своеобразного кодекса поведения государственных служащих⁴⁸. С принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» требования к служебному поведению гражданского служащего закреплены в ст. 18 Закона. Соблюдение данных требований сформулировано в качестве обязанности гражданского служащего (п. 11 ст. 15). Не случайно в п. 6 Примерной формы служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы РФ и замещении должности государственной гражданской службы РФ, утверждённой Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г.

⁴⁵ См.: Куракин А.В. Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений // Государство и право. — 2003. — № 8. — С. 47.

⁴⁶ См.: Ананьев Н.В. Административно-правовое положение (статус) государственного гражданского служащего Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — С. 12.

⁴⁷ СЗ РФ. — 2002. — № 33. — Ст. 3196; 2009. — № 29. — Ст. 3658.

⁴⁸ См.: Куракин А.В. Государственным служащим необходим кодекс поведения, или концепции реформирования государственной службы — антикоррупционную направленность // Закон и право. — 2003. — № 8. — С. 27.

⁴² См.: Павленко К.А. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. — С. 12.

⁴³ См.: Сергеев А.В. Указ. соч. — С. 86.

⁴⁴ Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (Моральные, экономические и политические аспекты). М., 1989. — С. 25.

№ 159⁴⁹, оговаривается «гражданский служащий обязан исполнять обязанности государственного гражданского служащего Российской Федерации, предусмотренные статьёй 15 Федерального закона, в том числе ... выполнять и требования к служебному поведению...».

В научной литературе предлагается в качестве основания для применения к государственному служащему дисциплинарного взыскания нормативно закрепить возможность его применения за нарушения достоинства государственной службы, т.е. за деяния, подрывающие авторитет государственной службы, но не связанные с исполнением должностных обязанностей и совершённые во внеслужебное время⁵⁰. Полагаем, что в данном случае речь может идти о совершении поступков, нарушающих требования к служебному поведению, установленные ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», соблюдение которых вменено в обязанности гражданского служащего (ст. 15). В связи с этим, полагаем, что доводы о том, что принципы «охранения достоинств службы» в российском законодательстве не получил своего полноценного закрепления⁵¹, являются необоснованными. В перспективе, по аналогии с Кодексом судейской этики, утв. VI Всероссийским съездом судей 2 декабря 2004 г.⁵², устанавливающим в ст. 8 общие требования, предъявляемые к судье во внеслужебной деятельности, должны быть установлены требования к государственному служащему. При этом следует иметь в виду, что для того, чтобы основания привлечения к дисциплинарной ответственности были законными, Кодекс служебной этики должен быть утверждён федеральным законом⁵³.

В связи с развитием антикоррупционного законодательства выделяют коррупционные проступки⁵⁴. Их можно подразделить на гражданско-правовые коррупционные деликты, дисциплинарные коррупционные проступки и административные коррупционные проступки. И здесь очень тонкая грань отделяет непроступные должностные правонарушения от преступлений⁵⁵.

Дисциплинарные коррупционные проступки обычно проявляются в таком использовании служащим своего статуса для получения преимуществ, за совершение которого предусмотрено дисциплинарное взыскание⁵⁶. Дисциплинарные коррупционные проступки являются видом дисциплинарных проступков, связанных с неисполнением обязанности, установленной в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 11. ст. 15, п. 10 ст. 16) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, исполнять обязанности и не нарушать запреты, установленные Федеральным законом 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О противодействии коррупции»⁵⁷. Таким образом, коррупционные проступки также не могут рассматриваться, как самостоятельное основание дисциплинарной ответственности государственных служащих.

В связи с вышеизложенным, можно сделать вывод, что единственным основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих является совершение ими дисциплинарного проступка. Аморальные поступки, порочащие честь и достоинство государственного служащего, также не могут рассматриваться в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности государственных служащих, поскольку представляют собой нарушение правил служебного поведения, соблюдение которых представляет собой одну из обязанностей государственных служащих, следовательно, охватываются понятием дисциплинарный проступок. Применение дисциплинарной ответственности за административные правонарушения и уголовные преступления является недопустимым, поскольку при таком подходе не учитываются общие положения теории права, что неизбежно приводит к смешению различных видов юридической ответственности.

⁴⁹ СЗ РФ. – 2005. – № 8. – Ст. 629.

⁵⁰ Гришковац А.А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 12. – С. 52.

⁵¹ См.: Климкина Е.В. Указ. соч. – С. 23.

⁵² Вестник ВАС РФ. 2005. № 2.

⁵³ См.: Шиняева Н. На грани морали // ЭЖ-Юрист. 2008. № 3.

⁵⁴ См.: Шушпанов С.А. Указ. соч. – С. 14.

⁵⁵ Шамарова Г.М. Ответственность муниципального служащего: проблемы правового регулирования // Трудовое право. – 2007. – № 12. – С. 35-44.

⁵⁶ Криминология: учебник для вузов / под ред. В.Д. Малкова. – М.: Юстицинформ. 2006.

⁵⁷ СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228; 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7605.

Библиографический список:

1. Алёхин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: учебник. — М.: Изд-во «Зерцало», 2007. — 816 с.
2. Антонова Л.И., Кожохин Б.И. Государственная дисциплина и ответственность. — Л., 1990. — 152 с.
3. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс. — М.: «Дело и Сервис», 2003. — 464 с.
4. Дзарасов М.Э. К вопросу о трудовом правонарушении и дисциплинарной ответственности за его совершение // Гражданин и право. — 2002.
5. Добробаба М.Б. Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // Административное право и процесс. — 2011. № 5. — С. 32–34.
6. Кандрина Н.А. Управление государственной гражданской службой в Российской Федерации: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2003. — 234 с.
7. Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: монография. М.: Московский университет МВД России, 2007. — 140 с.
8. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. — М.: Юрист, 2004. — 512 с.
9. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. — 848 с.
10. Павленко К.А. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж. 2011. — 24 с.
11. Пятаков А.В. Укрепление трудовой дисциплины: правовые проблемы. — М., 1979.
12. Самойлов В.Г. О дисциплинарном проступке и проблеме его понимания в трудовом праве // Юрист. — 2003. — № 4.
13. Самощенко И.С., Фахрушин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. — М., 1971. — 240 с.
14. Сергеев А.В. Основание дисциплинарной ответственности // Вестник Моск.ун-та. Сер. 11. Право. — 2005. — № 4. — С. 77-86.

References (transliteration):

1. Alehin A.P., Karmolickii A.A. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik. М.: Izd-vo «Zercalo», 2007. — 816 s.
2. Antonova L.I., Kozhohin B.I. Gosudarstvennaya disciplina i otvetstvennost'. — L., 1990. — 152 s.
3. Grishkovec A.A. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby v Rossiiskoi Federacii: uchebnyi kurs. — М.: «Delo i Servis», 2003. — 464 s.
4. Dzarasov M.E. K voprosu o trudovom pravonarushenii i disciplinarnoi otvetstvennosti za ego sovershenie // Grazhdanin i pravo. — 2002.
5. Dobrobaba M.B. Problema ponimaniya disciplinarnogo prostupka v sluzhebnoe prave // Administrativnoe pravo i process. — 2011. № 5. — S. 32–34.
6. Kandrina N.A. Upravlenie gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhboi v Rossiiskoi Federacii: administrativno-pravovoe issledovanie: dis. kand. jurid. nauk. — Tyumen', 2003. — 234 s.
7. Klimkina E.V. Administrativno-pravovoe regulirovanie disciplinarnoi otvetstvennosti gosudarstvennogo grazhdanskogo sluzhashego Rossii: monografiya. М.: Moskovskii universitet MVD Rossii, 2007. — 140 s.
8. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. — М.: Yurist', 2004. — 512 s.
9. Obshee administrativnoe pravo: uchebnik / pod red. Yu.N. Starilova. — Voronezh: Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 2007. — 848 s.
10. Pavlenko K.A. Sluzhebnyaya disciplina v sisteme pravoohranitel'noi sluzhby Rossiiskoi Federacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — Voronezh. 2011. — 24 s.
11. Pyatakov A.V. Ukreplenie trudovoi discipliny: pravovye problemy. М., 1979.
12. Samoilov V.G. O disciplinarnom prostupke i probleme ego ponimaniya v trudovom prave // Yurist. — 2003. — № 4.
13. Samoshenko I.S., Fahrushin M.H. Otvetstvennost' po sovetскому zakonodatel'stvu. — М., 1971. — 240 s.
14. Sergeev A.V. Osnovanie disciplinarnoi otvetstvennosti // Vestnik Mosk.un-ta. Ser. 11. Pravo. — 2005. — № 4. — S. 77-86.