

Научная статья

УДК 342.9

DOI: 10.35854/2219-6242-2022-3-346-353

Особенности соотношения административной и дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих

Дмитрий Андреевич Макаров^{1✉}, Григорий Хотеевич Гуменюк²,
Дарья Андреевна Мартынюк³

^{1, 2, 3} Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики,
Санкт-Петербург, Россия

¹ dim36817245@yandex.ru[✉], <https://orcid.org/0000-0002-3484-4637>

² gumenyuk1962@mail.ru

³ darya.a.martynyuk@ya.ru

Аннотация. Статья посвящена изучению проблематики, связанной с реализацией мер административной и дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Авторами рассмотрены вопросы о возможности одновременного применения административно-правовых и дисциплинарных санкций при совершении одного и того же деяния. Изучены подходы к разграничению административной и дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Исследованы вопросы о привлечении к административной ответственности государственного гражданского служащего в качестве специального субъекта — должностного лица, а также на общих основаниях, то есть как гражданина Российской Федерации (РФ). Сделан акцент на парадоксальности ситуации, в которой допустимо применение двух видов ответственности за совершение одного и того же деяния. Установлены различия в случаях применения административных и дисциплинарных санкций.

Ключевые слова: административное правонарушение, государственный гражданский служащий, государственная гражданская служба, дисциплинарная ответственность, дисквалификация, граждан

Для цитирования: Макаров Д. А., Гуменюк Г. Х., Мартынюк Д. А. Особенности соотношения административной и дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Социология и право. 2022. Т. 14. № 3. С. 346–353. <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2022-3-346-353>

Original article

Features of the ratio of administrative and disciplinary responsibility of state civil servants

Dmitriy A. Makarov^{1✉}, Grigoriy Kh. Gumenyuk², Daria A. Martynyuk³

^{1, 2, 3} St. Petersburg University of Management Technologies and Economics,
St. Petersburg, Russia

¹ dim36817245@yandex.ru[✉], <https://orcid.org/0000-0002-3484-4637>

² gumenyuk1962@mail.ru

³ darya.a.martynyuk@ya.ru

Abstract. The article is devoted to the study of the problems of the implementation of measures of administrative and disciplinary responsibility of state civil servants. The issues

© Макаров Д. А., Гуменюк Г. Х., Мартынюк Д. А., 2022

of the possibility of simultaneous application of administrative-legal and disciplinary sanctions for the same act are investigated. Approaches to the differentiation of administrative and disciplinary responsibility of state civil servants are being studied. The issues of bringing a state civil servant to administrative responsibility as an official and on general grounds as a citizen of the Russian Federation are being studied. The paradoxical nature of the situation with the possible application of two types of responsibility for the same act is noted. There are differences in the application of administrative and disciplinary sanctions.

Keywords: administrative offense, state civil servant, state civil service, disciplinary responsibility, disqualification, citizen

For citation: Makarov D. A., Gumenyuk G. Kh., Martynyuk D. A. Features of the ratio of administrative and disciplinary responsibility of state civil servants. *Sociology and Law*. 2022;14(3):346-353 (In Russ.). <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2022-3-346-353>

Введение

Актуальность изучаемой проблематики обусловлена рядом нерешенных проблем, связанных с привлечением к мерам административной ответственности государственных гражданских служащих. Состав противоправных деяний, совершаемых в рамках служебной и внеслужебной деятельности, часто совпадает с дисциплинарными правонарушениями. В результате возникают проблемы относительно их квалификации в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации (РФ). Решение данного вопроса, определение нормативных критериев разграничения административной и дисциплинарной юридической ответственности обладает исключительной важностью в аспекте укрепления законности в России.

Остается нерешенным и сугубо формально-юридический вопрос о возможности квалификации одного и того же деяния одновременно и как административного, и как дисциплинарного проступка, что влечет двукратное применение мер наказания. В настоящей статье изучена проблематика определения специфики административной и дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Прохождение государственной службы связано с исполнением многочисленных регламентирующих данную деятельность норм, в большей степени относящихся к отрасли административного права. Вопрос об административной и дисциплинарной ответственности также является производным от реализации полномочий государственного гражданского служащего: в узком значении, то есть при исполнении своих должностных обязанностей, и в широком — как представителя государственной власти. В результате вопрос о привлечении к мерам дисциплинарной ответственности может быть связан с правомерностью поведения государственного гражданского служащего не только в рамках его служебной деятельности. Аморальность или противоправность поведения государственного гражданского служащего во внеслужебное время может стать основанием для применения мер дисциплинарного воздействия. Реализация дисциплинарной ответственности шире круга добросовестного исполнения служебных обязанностей.

Методы

В научном исследовании применены различные научные методы, используемые в юриспруденции и других науках. Среди них — методы юридической формализации, статистический, сбора фактов и др. Использованы и общенаучные

методы анализа и синтеза, индукции и дедукции. Нормативной основой исследования служат законодательные акты и иные источники права, нормы, регулирующие правоотношения, связанные с привлечением к административной и дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих.

Теоретическую основу исследования составили труды специалистов в области административного права, в частности Е. В. Панариной, Д. А. Мартиросяна, С. А. Денисова, В. А. Козбаненко, Ю. Н. Старилова, Н. Г. Салищева, Р. С. Сорокина, В. В. Кизилова и др. В целом работы исследователей посвящены главным проблемам нормативного регулирования административной и дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих: 1) возможности привлечения одновременно к мерам административной и дисциплинарной ответственности за одно и то же деяние; 2) соотношению нормативного регулирования административной и дисциплинарной ответственности; 3) классификации административных и дисциплинарных проступков государственных гражданских служащих и др.

Результаты

Правовой статус государственного служащего включает в себя обязанности, права, ограничения, а также запреты. В отношении государственных гражданских служащих, в зависимости от вида совершенного правонарушения, могут быть применены меры дисциплинарной, материальной, уголовной, гражданско-правовой или административной ответственности. Административно-правовая ответственность заключается в реализации административных санкций в соответствии с установленными процессуальными правилами. Государственные гражданские служащие в качестве специальных субъектов права несут административную и дисциплинарную ответственность сугубо в рамках нарушения законодательства, связанного с исполнением ими норм, определяющих вопросы прохождения службы.

Если правонарушение совершает гражданин РФ, являющийся государственным гражданским служащим, в связи с исполнением им служебных обязанностей и если оно не содержит в себе признаков преступления, то служащий может быть привлечен как к дисциплинарной, так и к административной ответственности. Как правило, речь идет о правильной квалификации деяния или его квалификации по двум основаниям нарушения норм административного или дисциплинарного законодательства, которое регулирует профессиональную деятельность государственного гражданского служащего. Если речь идет о нарушении служебной дисциплины без образования состава административного правонарушения, то и ответственность будет сугубо дисциплинарной. Но на практике, как правило, дисциплинарное правонарушение, то есть нарушение порядка исполнения должностных обязанностей, приводит именно к совершению деяния, предусмотренного нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) или даже Уголовного кодекса (УК) РФ. Одной из сложных задач является именно квалификация противоправного деяния, совершаемого государственным гражданским служащим как специальным субъектом.

Административные и дисциплинарные проступки могут быть подразделены на три основные группы. Они заключаются в прямом нарушении нормативных правил, связанных с исполнением служебных обязанностей, в неправомерных указаниях подчиненному данного должностного лица, а также в неисполнении контрольных функций за исполнением обязанностей подконтрольными лицами, как находящимися, так и не находящимися в служебной зависимости [1, с. 276].

В отношении государственных служащих установлены следующие виды административных наказаний: предупреждение, административный штраф и дисквалификация. Дисквалификация применительно к рассматриваемой проблематике заключается в лишении правонарушителя должности государственной гражданской службы. Дисциплинарные взыскания за неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине государственного служащего должностных обязанностей включают в себя замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии и увольнение [2].

Но государственные служащие, как и иные граждане РФ, могут совершать административные правонарушения, не связанные с исполнением должностных обязанностей. В этих случаях их привлекают к административной ответственности на общих основаниях, как и других граждан РФ. В этом случае они могут быть привлечены не только к административной, но и к дисциплинарной ответственности. Нарушение правил служебной этики выходит за рамки несения государственной гражданской службы. Статус государственного гражданского служащего несколько шире сугубо исполнения служебных обязанностей. Например, появление государственного гражданского служащего в публичных местах в состоянии опьянения [3], мелкое хулиганство [3] и ряд других нарушений образуют состав административного правонарушения. Государственный гражданский служащий несет административную ответственность за данные деяния на общих основаниях. Вместе с тем он совершает дисциплинарный проступок и будет нести дисциплинарную ответственность именно как должностное лицо. Деяние, квалифицируемое по соответствующей статье КоАП РФ, одновременно будет квалифицировано как нарушение служебной дисциплины, то есть нанесение ущерба репутации сотрудника и авторитету государственного органа. Наказание будет назначено в соответствии со ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Д. А. Мартиросян пишет о том, что сугубо дисциплинарная ответственность «означает меры дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за совершение дисциплинарного поступка или за иные противозаконные действия» [4, с. 136]. В результате одно и то же деяние образует два состава правонарушения, объекты у которых являются разными. Фактически совершаемые действия составляют одно деяние, но оно по-разному трактуется в соответствии с применением норм различных нормативных актов. В частности, государственный гражданский служащий, пусть и не исполнял в данный момент должностные обязанности, появился в общественном месте в состоянии алкогольного опьянения и совершил хулиганские действия, которые и составили объективную сторону деяния. Вследствие этого он привлечен к мерам административной ответственности. Однако аналогичное деяние одновременно наносит ущерб служебной репутации сотрудника и представляемого им органа государственной власти. Нельзя наказать дважды за одно и то же деяние. В данном случае речь идет о привлечении к двум различным видам юридической ответственности.

Кроме того, привлечение к данным видам юридической ответственности осуществляется самостоятельно и независимо друг от друга. В результате установление факта нарушения общественного порядка, появления в нетрезвом виде, вандализм и т. п. не всегда означает привлечение к мерам административной ответственности (например, ввиду малозначительности проступка). Но оно не освобождает от дисциплинарной ответственности. В равной степени вопрос о привлечении к административной ответственности будет решен отдельно от привлечения лица к дисциплинарной ответственности. Основание административной

ответственности — совершение административного проступка, а дисциплинарной — дисциплинарного. При этом наказуемые деяния могут совпадать в обоих случаях.

Итак, для привлечения государственного служащего к административной ответственности необходимо установить, допущено ли совершение административного правонарушения при осуществлении им служебной деятельности и обладал ли он статусом должностного лица в соответствии с должностным регламентом. В КоАП РФ не закреплены составы административных правонарушений, совершенных государственными гражданскими служащими вне исполнения ими должностных обязанностей. Они в подобных случаях несут административную ответственность на общих основаниях с другими гражданами. Конституция РФ закрепляет равенство граждан РФ перед нормами законодательства и судом [5]. Государственные гражданские служащие не имеют привилегий или, наоборот, не поражаются в правах в случае привлечения к административной ответственности не в качестве специального субъекта.

Точки зрения о том, что деяние может быть юридически квалифицировано и как административный, и как дисциплинарный проступок, придерживаются Ю. Н. Старилов и В. А. Козбаненко. Они полагают, что совершаемое деяние может одновременно являться как административным, так и дисциплинарным правонарушением при определении государственного гражданского служащего как специального или общего субъекта привлечения к ответственности. Совершение административного правонарушения против интересов исполнения служебных обязанностей не может не являться одновременно и сугубо дисциплинарным проступком [6, с. 205]. В. А. Козбаненко даже утверждает, что, по сути, речь идет о специфическом дисциплинарно-административном правонарушении [7]. Граница между ними может в правовом значении отсутствовать, поскольку говорится о квалификации одного и того же деяния.

С. А. Денисов, в свою очередь, отмечает, что именно как дисциплинарные правонарушения (а не как административные) должны быть квалифицированы деяния, связанные с посягательством на порядок осуществления должностных полномочий и нормативно закрепленную иерархию государственного управления. Проступки, посягающие на права и свободы граждан, юридических лиц, должны одновременно квалифицироваться и в качестве дисциплинарных, и в качестве административных [8]. При этом необходимо решать проблематику невозможности несения дважды ответственности за одно и то же деяние.

Обсуждения

В рамках динамики нормативного регулирования привлечения государственных гражданских служащих к административной ответственности наблюдается постепенный процесс ужесточения наказаний. Речь идет о расширении применения административного наказания в виде дисквалификации, что неизбежно влечет применение дисциплинарного взыскания в виде увольнения [9, с. 39]. Рядом авторов, в частности Р. С. Сорокиным, высказаны суждения о необходимости установления дисквалификации за административные правонарушения, связанные с коррупцией, как безальтернативной санкции [10, с. 8]. В. В. Кизилев предложил авторское определение административного правонарушения государственного служащего: «Не влекущее уголовную ответственность наказуемое деяние лица, замещающего должность государственной службы, которое совершено при исполнении или в связи с исполнением должностных обязанностей и повлекло нарушение предписаний в правоотношениях, стороны которых не находятся

во властном подчинении или прямой зависимости...» [11]. Он предлагает включить в КоАП РФ раздел, посвященный административной ответственности государственных служащих.

В. В. Кизиллов считает необходимым разграничение административной и дисциплинарной ответственности государственного служащего. Если неисполнение (ненадлежащее) исполнение должностных обязанностей допущено в случае совершения им деяния при взаимодействии с гражданином или организацией, то должны быть применены меры административной ответственности. Если данное деяние произошло при взаимодействии с другим должностным лицом (выше, ниже по должности или в рамках координации), то речь должна идти сугубо о дисциплинарном проступке.

Но проблема квалификации деяния не исчезает, в результате предлагаемый подход не решает проблему. Субъект рассмотрения может быть различным. Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан представляет собой одновременно и дисциплинарное, и административное правонарушение. Рассмотрение такого административного правонарушения по ст. 28.4 КоАП РФ происходит на основании возбуждения производства прокурором по ст. 28.4 КоАП РФ. Однако гражданин вправе обратиться непосредственно к начальнику данного государственного гражданского служащего, и он будет осуществлять производство по дисциплинарному правонарушению. Сама по себе предлагаемая В. В. Кизилловым попытка дать различную квалификацию в отношении деяния (как административного либо как дисциплинарного правонарушения) на основании норм материального права направлена на разрешение существующих проблем нормативного регулирования привлечения государственного гражданского служащего к административной и дисциплинарной ответственности. Но она не может решить ее, поскольку не учитываются особенности действия процессуальных норм процедуры привлечения к данным видам юридической ответственности. По сути, субъект квалификации на практике может осуществить этот выбор, и он изначально не предопределен. Возможна и обратная ситуация, если прокурор передаст соответствующие материалы руководству государственного гражданского служащего или, наоборот, начальник передаст их прокурору для привлечения к административной ответственности. При этом вопрос о производстве по таким видам ответственности является определяющим. К административной ответственности привлекают органы и должностные лица, в отношении которых государственный гражданский служащий не находится в состоянии подчиненности. В случае дисциплинарной ответственности дисциплинарное взыскание налагается по решению вышестоящего руководителя. Отличается и степень формализации процесса производства по данным делам.

Выводы

Таким образом, в России меры административной и дисциплинарной ответственности могут быть применены одновременно за совершение одного и того же деяния. Данное утверждение видится справедливым как в отношении совершения деяния, связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением служебных обязанностей, так и в случае совершения ряда административных правонарушений, в которых государственный гражданский служащий выступает не в качестве должностного лица, а как общий субъект привлечения к ответственности. Данные правонарушения связаны с тем, что государственный гражданский служащий может бросить авторитет на себя как должностное лицо или представляемый орган государственной власти. В равной степени применение наказания в виде

дисквалификации автоматически означает увольнение государственного гражданского служащего.

Но нельзя обойти вниманием и тот факт, что по отношению к государственному гражданскому служащему в действительности применяют два взыскания за одно и то же деяние. Если речь идет о наказании его как должностного лица, то, по сути, объективная сторона деяния совпадает: неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей. Применимость двух наказаний обоснована реализацией двух видов юридической ответственности — административной и дисциплинарной. Однако этого недостаточно. Например, неправомерно дважды сделать замечание или наложить штраф. Совмещение применения санкционных мер двух этих видов ответственности также должно быть основано на реализации двух отдельных производств по делу об административном и дисциплинарном правонарушении, а также двух разных видов применяемых санкций.

Список источников

1. Панарина Е. В. Административная ответственность государственных гражданских служащих // Эпомен. 2019. № 23. С. 274–277.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. Мартиросян Д. А. Правовое регулирование административной ответственности государственных служащих // Современная юриспруденция: актуальные вопросы, достижения и инновации: сборник ст. XXII Междунар. науч. конф. Пенза: Наука и Просвещение, 2019. С. 135–137.
5. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общероссийского голосования от 1 июля 2020 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 21.02.2022).
6. Денисов С. А. Дисциплинарная ответственность за административные правонарушения // Административная ответственность: вопросы теории и практики: сборник ст., подготовленный по материалам VI Лазаревских чтений / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М.: Институт государства и права РАН, 2004. С. 200–205.
7. Козбаненко В. А. Юридическая ответственность государственных служащих: проблемная лекция. М.: Институт повышения квалификации государственных служащих, 2002. 52 с.
8. Старилов Ю. Н. Служебное право. М.: БЕК, 1996. 683 с.
9. Салищева Н. Г. Направления развития административно-правовых отношений в современной России // Административно-правовые отношения в условиях модернизации российского государства. М.: Институт государства и права РАН, 2011. С. 18–41.
10. Сорокин Р. С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2016. 23 с.
11. Кизилов В. В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2012. 412 с.

Информация об авторах

Д. А. Макаров — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного права и процесса; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;

Г. Х. Гуменюк — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;

Д. А. Мартынюк — аспирант кафедры административного права и процесса; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а.

Information about the authors

D. A. Makarov — PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of Administrative Law and Procedure; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia;

G. Kh. Gumenyuk — PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and International Law; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia;

D. A. Martynyuk — postgraduate student at the Department of Administrative Law and Process; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia.

Конфликт интересов: авторы декларируют отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the authors declare no conflict of interest related to the publication of this article.

Статья поступила в редакцию 24.02.2022; одобрена после рецензирования 16.03.2022; принята к публикации 22.09.2022.

The article was submitted 24.02.2022; approved after reviewing 16.03.2022; accepted for publication 22.09.2022.