

## АНАЛИЗ СООТНОШЕНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ И УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Анализируются соотношения дисциплинарной и уголовной ответственности на примере следственной и судебной практики: материалов проверок в порядке ст. 144–145 УПК РФ, проводимых следователями следственного управления Следственного комитета РФ по Алтайскому краю, а также расследованных ими уголовных дел, в которых содержатся материалы служебных проверок. Анализируемые в статье варианты соотношения дисциплинарной и уголовной ответственности позволяют сделать вывод о том, что дисциплинарная ответственность должностных лиц не входит в систему публичной ответственности, однако имеет ее признаки, при этом не действуя в системе с уголовной ответственностью.

**Ключевые слова:** должностное лицо; ответственность должностных лиц; дифференциация ответственности; уголовная ответственность должностных лиц; дисциплинарная ответственность должностных лиц.

Актуальность исследования указанного вопроса обусловлена необходимостью установления вариантов соотношения данных видов ответственности, возникающих в следственной и судебной практике, выделения общих признаков дисциплинарной и уголовной ответственности, возможностью использования в процессе доказывания при расследовании и рассмотрении уголовного дела по существу, а также при проведении процессуальных проверок в порядке ст. 144–145 УПК РФ результатов служебных проверок, по итогам проведения которых принимается решение о привлечении либо непривлечении к дисциплинарной ответственности. Кроме того, борьба с коррупцией, которая в настоящее время является наиболее приоритетным направлением деятельности всего государственного аппарата, невозможна только в рамках уголовно-правового поля, необходимы меры противодействия коррупции и в сфере дисциплинарной ответственности должностных лиц.

Выделение видов ответственности по отраслевому принципу напрямую связано с таким понятием, как дифференциация ответственности. Говоря о дифференциации ответственности, необходимо отметить, что в общем смысле под дифференциацией понимается расчленение, разделение чего-либо целого на составные части, элементы [1. С. 262].

Так, профессор Л.Л. Кругликов указывает, что так как дифференциация ответственности рассматривается в сфере юриспруденции, есть основания говорить о дифференциации общеправовой (юридической), межотраслевой, отраслевой (в частности, в уголовном праве: осуществляемой в рамках Общей и Особенной частей законодательства, раздела, главы, института отрасли, отдельных норм и т.д.). При этом профессор Л.Л. Кругликов также отмечает, что субъектом дифференциации в законе общепризнанно выступает законодатель. То есть уже на самой первой ступени (отчленении от других видов социальной ответственности – моральной, общественной и т.д., а равно при делении права на отрасли, компоновке последних) им используется идея дифференциации юридической ответственности [2. С. 50].

Взаимосвязь юридической ответственности и теории дифференциации ответственности проявляется в существовании концепции о делении дифференциации на виды по «вертикали». Суть ее заключается в следующем: законодатель сначала выделяет общеправовую (юридическую) ответственность, затем межотраслевую, в последующем занимается отраслевой дифференциацией. На «нижних

уровнях» существуют еще такие ее разновидности, как дифференциация, осуществляемая в рамках раздела, главы, института отрасли, группы норм, отдельной нормы. Основанием межотраслевой юридической дифференциации выступает характер вредоносности соответствующего вида поведения, или – как говорят иначе – характер его общественной опасности, вредности [3. С. 16].

В процессе межотраслевой дифференциации, по утверждению профессора Л.Л. Кругликова, должна обеспечиваться преемственность в видах юридической ответственности. То есть это значит, что нормы, регламентирующие ответственность за смежные в межотраслевом плане виды правонарушений должны соотноситься, действовать системно. Указанная проблема всегда была и будет актуальной, в связи с тем что независимо от отрасли права законодатель не в полной мере удается обеспечивать системное действие межотраслевых деликтных норм. Примером могут служить, например, отсутствие в административном праве составов правонарушений, которые регламентируют ответственность за смежные по характеру общественной опасности с уголовным правом правонарушения. Указанная проблема связана с оценочным характером «существенного вреда», отсутствием четких критериев его определения, в связи с чем невозможно введение в КоАП РФ составов административных правонарушений, охраняющих один и тот же объект противоправного посягательства совместно с нормами УК, устанавливающими ответственность за служебные преступления, но меньшие по общественной опасности. В связи с этим на практике складывается ситуация, когда поведение должностных лиц либо преступно и неправомерно, либо правомерно, причем административная ответственность, которая призвана устанавливать ответственность за неправомерное правонарушение, попросту не работает, так как в КоАП отсутствуют соответствующие нормы. Например, существенный вред, на который указано в диспозиции ст. 286 УК РФ, носит оценочный характер и является либо преступным либо не является вообще признаком какого-либо правонарушения.

Логично предположить, что и дисциплинарная ответственность также должна входить в систему дифференциации межотраслевой ответственности и действовать системно с другими деликтными отраслями права.

Вопросу соотношения уголовной и дисциплинарной ответственности, в том числе в отношении должност-

ных преступлений, в теории уголовного права достаточного внимания не уделялось. Данный вопрос требует к себе внимания, потому что должна обеспечиваться преемственность в видах юридической ответственности. Законодатель как субъект дифференциации ответственности обязан обеспечивать системное действие норм права, особенно это касается смежных деликтных отраслей права. Эта позиция является в теории служебного права основной [4. С. 10; 5. С. 5; 6. С. 1].

Системность действия норм относительно должностных лиц и гражданских служащих в целом (не каждый гражданский служащий является должностным лицом) закрепляется в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Так, ст. 68 названного закона содержит общее положение, устанавливающее ответственность за нарушение законодательства РФ о гражданской службе, отсылая правоприменителя к положениям различных федеральных законов, устанавливающих основание и порядок применения самых разнообразных видов юридической ответственности: дисциплинарной, материальной, гражданско-правовой, административной и уголовной. Следовательно, законом установлена системность действия норм. Порядок их применения, основания ответственности и иные элементы устанавливаются деликтными отраслями права [7. С. 1].

На практике невозможно проанализировать привлечение к дисциплинарной ответственности должностных лиц в уголовно-правовом смысле в связи с корпоративностью управленческих отношений в отношении должностных правонарушений, так как она закрыта для анализа. Наиболее показательным в этом плане может служить анализ материалов доследственных проверок в порядке ст. 144 УПК РФ, а также многочисленных уголовных дел, в материалах которых содержатся служебные проверки, по результатам проведения которых к должностным лицам применяется дисциплинарная ответственность. На основании такого анализа представляется возможным показать соотношение уголовной и дисциплинарной ответственности должностных лиц.

Не каждый государственный служащий является должностным лицом, тем не менее такой институт административного права, как служебное право, рассматривает дисциплинарную ответственность именно государственного служащего как субъекта указанного института.

Согласно ст. 57 Закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» на любое должностное лицо за совершение дисциплинарного проступка может быть наложено дисциплинарное взыскание. К дисциплинарным проступкам законом отнесено неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Отличительным признаком дисциплинарной ответственности является то, что ее меры применяются к виновному государственному служащему в порядке подчиненности вышестоящими государственными органами или должностными лицами, уполномоченными назначать государственного служащего на государственную должность, т.е. представителем нанимателя.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих урегулирована нормами различного уровня

(правовыми актами, различными как по юридической силе, так и по значению). В отношении гражданских государственных служащих как самой Российской Федерации, так и ее субъектов дисциплинарная ответственность применяется на основе норм главы 12 Федерального закона от 27.07. 2004 г. №79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Проанализировав следственную и судебную практику по рассматриваемому вопросу, можно отметить следующие варианты соотношения дисциплинарной и уголовной ответственности:

1) наличие дисциплинарной ответственности без уголовной ответственности;

2) наличие дисциплинарной ответственности и уголовной ответственности;

3) отсутствие и дисциплинарной и уголовной ответственности;

4) отсутствие дисциплинарной ответственности при наличии уголовной ответственности.

Разберем подробнее каждый из вариантов.

1. На практике причина наличия дисциплинарной ответственности без уголовной ответственности связана с наличием в действиях лица дисциплинарного проступка без наличия всех необходимых признаков состава преступления. Так, руководство отдела внутренних дел было привлечено к различным видам дисциплинарной ответственности за установленный факт совершения преступления подчиненным при исполнении служебных обязанностей. Подчиненный им сотрудник ППС, находясь при исполнении своих должностных обязанностей, в частности, прибыв по сообщению о совершенном преступлении, проводя поквартирный обход, совершил насильственный половой акт в отношении женщины, проживающей по соседству с заявителем. Так как уголовные дела, предусмотренные ч. 1 ст. 131 УК РФ, возбуждаются по заявлению потерпевшего, а потерпевшая отказалась подавать соответствующее заявление, не отрицая при этом противоправность действий сотрудника полиции, то в возбуждении уголовного дела было отказано.

Как было нами отмечено, отличительной чертой дисциплинарной ответственности является корпоративный характер управленческих отношений, они носят, в отличие от публичных отношений в уголовном праве (государство – человек), частный характер (работодатель – работник). При этом если для привлечения лица к уголовной ответственности необходимо наличие в его действиях состава преступления, то для привлечения к дисциплинарной ответственности достаточно констатации факта ненадлежащего исполнения должностных обязанностей. В вышеуказанном случае руководству отдела в служебной проверке было указано на ненадлежащую воспитательную работу и подбор кадров. Должностные лица, осуществляющие руководство отделом внутренних дел, были привлечены к различным видам дисциплинарной ответственности от выговоров до неполного служебного соответствия; начальник отдела принял решение об увольнении по собственному желанию до начала производства служебной проверки. В данном случае нельзя говорить о полном отсутствии причинно-следственной связи между действиями руководства отдела и наступившими послед-

ствиями в виде противоправных действий подчиненного им сотрудника, но в то же время, если переносить данную ситуацию на уголовно-правовые отношения, то отсутствует такой необходимый компонент состава преступления, как вина, в данном случае вряд ли возможно говорить даже о неосторожной форме вины.

Таким образом, понимание сущности «ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей» в уголовно-правовом смысле и в смысле привлечения должностного лица к дисциплинарной ответственности не тождественны. Дисциплинарная ответственность также строится на общеправовых принципах и исходит из разработанных теорией права концепций правонарушения. То есть принцип вины, наличие причинно-следственной связи являются для дисциплинарной ответственности также необходимым условием. На наш взгляд, указанная проблема связана опять же с закрытостью и корпоративностью дисциплинарной ответственности, отсутствием судебных процедур по установлению факта виновности лица, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, в отличие от уголовной ответственности, где это является обязательным условием. По нашему мнению, практика привлечения к дисциплинарной ответственности в настоящее время еще только формируется; ввиду закрытости служебных проверок не ведется ее анализ, выработка общих положений, разработка теоретических положений о дисциплинарном проступке, его необходимых составляющих элементах. Случаи судебного обжалования решений о привлечении к дисциплинарной ответственности на практике встречаются крайне редко, что опять же связано с корпоративностью отношений и частноправовым характером правоотношений, необходимостью продолжения трудовых отношений между работником и работодателем после окончания судебного разбирательства. По нашему мнению, только накопление судебной практики по обжалованию приказов о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих позволит отразить общие подходы судебных органов к этому вопросу, выработать судебную практику, которую работодатель будет вынужден учитывать при подготовке приказов о привлечении к дисциплинарной ответственности.

В анализируемом нами случае сотрудник полиции, в отношении которого проводилась проверка, вообще не был привлечен к дисциплинарной ответственности, так как уволился из органов внутренних дел по собственному желанию. Такая ситуация достаточно распространена, учитывая тот факт, что увольнение является самым жестким видом дисциплинарной ответственности, и факт увольнения сотрудника «по собственному желанию» без установления факта его виновности судом является наиболее «выгодным» и для лица, привлекаемого к ответственности (в трудовой книжке отсутствует запись об увольнении по негативным обстоятельствам), и для работодателя (отсутствует необходимость в привлечении лица к дисциплинарной ответственности, вероятность дальнейшего обжалования результатов приказа о привлечении к дисциплинарной ответственности).

К анализируемому нами первому варианту, когда присутствует дисциплинарная ответственность без привлечения к уголовной ответственности, можно отнести ситуацию, когда в ходе проведения проверки по

заявлению гражданина о превышении сотрудниками ППС своих должностных полномочий, выразившихся в причинении телесных повреждений гражданам, установлен правомерный характер действий в отношении заявителя, выразившийся в его задержании. То есть в ходе проверки не установлено в действиях сотрудников полиции состава преступления, предусмотренного ст. 286 УК РФ. Однако при проведении доследственной проверки установлено, что при оформлении административного правонарушения, совершенного заявителем, сотрудниками полиции ненадлежащим образом был оформлен административный материал. Данный факт позволил заявителю в дальнейшем избежать административной ответственности. Следственными органами СК РФ в связи с выявлением нарушений при оформлении административного материала было направлено письмо руководству отдела внутренних дел с указанием о необходимости привлечения к ответственности виновных сотрудников; руководство отдела внутренних дел, изучив доводы следственных органов, объявило выговор сотруднику ППС, ненадлежащим образом оформившему административный материал.

2. Наличие дисциплинарной ответственности и уголовной ответственности. На практике указанный случай наиболее распространен. В данном случае, как правило, обстоятельства, установленные при проведении служебной проверки, как бы дублируют обстоятельства, установленные при расследовании уголовного дела (и наоборот). Так, при изучении материалов уголовного дела о превышении должностных полномочий оперуполномоченным отдела ОВД (без законных оснований изъял у индивидуального предпринимателя имущество и под угрозой воспрепятствования предпринимательской деятельности вынудил написать расписку о получении имущества обратно, фактически присвоив себе указанное имущество) установлено, что обстоятельства, установленные в ходе имеющейся в материалах уголовного дела служебной проверки, совпадают с обстоятельствами, установленными в ходе расследования. По результатам проверки руководство отдела было привлечено к различным видам дисциплинарной ответственности за отсутствие надлежащего контроля за работой подчиненного сотрудника, сам сотрудник при его задержании написал заявление об увольнении по собственному желанию. Указанный вариант соотношения дисциплинарной и уголовной ответственности менее интересен для анализа, так как, как указано выше, содержание приказа о привлечении к дисциплинарной ответственности фактически дублирует обстоятельства, установленные следователем при расследовании уголовного дела. Тем самым, служба собственной безопасности, проводящая служебную проверку, фактически «перестраховывается» при проведении служебной проверки, не выходя за обстоятельства, установленные по уголовному делу, но и не противореча им, осознавая тот факт, что в дальнейшем данные обстоятельства будут обязательно являться объектом судебного разбирательства при рассмотрении судом уголовного дела по существу.

3. Отсутствие и дисциплинарной, и уголовной ответственности. Наиболее распространенный на практике случай, когда при одновременном проведении доследственной проверки и служебной проверки (как правило,

заявитель сообщает о нарушении своих прав сотрудниками полиции в следственные органы СК РФ и службу собственной безопасности ГУВД) и следственные органы и служба собственной безопасности приходят к выводу о правомерности действий сотрудников полиции, в отношении которых поступило заявление. Так, гражданка С. обратилась в следственные органы с заявлением о причинении ей сотрудниками ППС телесных повреждений при ее доставлении в отдел ВД для оформления административного материала в отношении нее в связи с совершенным ею административным правонарушением. В ходе проведенной доследственной проверки обстоятельства, указанные гражданкой С., не нашли своего подтверждения, опровергались проведенным С. судебно-медицинским освидетельствованием (отсутствовали телесные повреждения, о которых она заявляла). По результатам проверки следственными органами отказано в возбуждении уголовного дела в отношении сотрудников полиции в связи с отсутствием в их действиях состава преступления, предусмотренного ст. 286 УК РФ. В материалах служебной проверки сотрудники службы собственной безопасности прямо указали, что юридическая оценка действий сотрудников полиции уже дана следователем СК РФ, состав преступления в их действиях отсутствует, в связи с чем отсутствуют основания для привлечения сотрудников к дисциплинарной ответственности.

4. Отсутствие дисциплинарной ответственности при наличии уголовной ответственности. Иллюстрацией к данному варианту соотношения уголовной и дисциплинарной ответственности является уголовное дело в отношении сотрудника ГИБДД, нарушившего правила дорожного движения, что повлекло причинение тяжкого вреда здоровью одного из участников дорожного движения. В связи с длительностью лечения пострадавшего, а также длительностью направления материалов доследственной проверки, по результатам проведения которой впоследствии было возбуждено уголовное дело в отношении указанного сотрудника полиции по ч. 1 ст. 264 УК РФ, был пропущен срок привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности, который для сотрудников полиции установлен в 6 месяцев. По этой же причине оснований для увольнения до вступления в законную силу приговора суда, признавшего сотрудника ГИБДД виновным по ч. 1 ст. 264 УК РФ, не имелось.

Таким образом, анализируя соотношение дисциплинарной и уголовной ответственности должностных лиц, можно сделать следующие выводы:

1. Уголовно-правовые отношения, как и административные, являются частью системы публичного права, где отношения строятся по схеме «государство – человек». Ответственность в данном случае устанавливается законодателем, компетентные государственные органы к ней привлекают, ее устанавливают и реализуют. Дисциплинарная ответственность строится по схеме «работодатель – работник», в отношении государственных служащих, несмотря на публичность государственной службы, данная схема неизменна, только работодателем и работником могут являться должностные лица (в смысле примечания ст. 285 УК РФ), однако общие принципы, установленные Трудовым кодексом, неизменны.

2. Дисциплинарная ответственность не является, по нашему мнению, третьим необходимым звеном в цепочке уголовной и административной ответственности. Она существует параллельно, имеет частный характер, возлагается работодателем в отношении лиц, являющихся должностными, может возлагаться, по сути, за те же неправомерные действия, за которые должностное лицо привлекается к уголовной ответственности, но имеет другие цели, другие основания, другие последствия (наказание) и вообще может в принципе никак не соотноситься с решением суда о признании должностного лица виновным по уголовному делу, по которому оно было привлечено к уголовной ответственности. При этом факт, послуживший основанием для привлечения к уголовной ответственности и привлечения к дисциплинарной ответственности, может быть одним и тем же. Учитывая факт, что дисциплинарная ответственность имеет признаки публичности и налагается на должностных лиц, она все же должна действовать системно с деликтными отраслями права в случае совершения должностным лицом правонарушения, связанного с исполнением его должностных обязанностей.

3. Противоречивость имеющейся практики привлечения должностных лиц к дисциплинарной ответственности связана с тем, что с точки зрения трудового права при решении вопроса о привлечении их к дисциплинарной ответственности они рассматриваются работодателем не как должностные лица, а как работники организации. Кроме того, закрытость и корпоративность государственной службы сама по себе делает возможность судебного обжалования приказов о привлечении к дисциплинарной ответственности невыгодной работнику, может создавать дальнейшие сложности в прохождении службы, что препятствует созданию единых подходов в привлечении должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Большой толковый словарь русского языка*. СПб. : Норинт, 1998. 1536 с.
2. *Кругликов Л.Л., Васильевский А.В.* Дифференциация ответственности в уголовном праве. СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. 300 с.
3. *Бражник С.Д., Гешелин М.И.* Дифференциация ответственности в уголовном праве: понятие, виды. Проблемы совершенствования юридической техники и дифференциации ответственности в уголовном праве и процессе : сб. науч. ст. / отв. ред. проф. Л.Л. Кругликов ; Яросл. гос. ун-т. Ярославль : ЯрГУ, 2009. Вып. 4. 272 с.
4. *Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации* / Ю.Б. Носов ; Воронеж. гос. ун-т. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. 208 с.
5. *Бялт В.С.* Дисциплинарная ответственность сотрудников ОВД : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 16 с.
6. *Миннигулова Д.Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: проблемы регулирования. URL: [http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2850:2012-03-15-04-37-57&catid=154:2010-08-18-06-27-10](http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2850:2012-03-15-04-37-57&catid=154:2010-08-18-06-27-10)
7. *Бакулина И.* Ответственность должностных лиц. URL: <http://www.bujet.ru/article/62626.php>

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 июня 2013 г.