

Фролов В. А. / Frolov V. A.

СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ И ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОСТУПКА

THE CORRELATION OF ADMINISTRATIVE OFFENCE AND DISCIPLINARY OFFENSE

*Фролов Вячеслав
Александрович,
аспирант Российской тамо-
женной академии,
Glotozop2@yandex.ru*

*Frolov Vyacheslav
Aleksandrovich,
Graduate student of Russian
Customs Academy,
Glotozop2@yandex.ru*

Проведенный сравнительно-правовой анализ нормативных правовых актов и научной юридической литературы позволил автору выявить характерные признаки, отличающие административные правонарушения от дисциплинарных проступков, а также показать их сходство.

Ключевые слова: противоправное деяние, административное правонарушение, дисциплинарный проступок, ответственность, состав, признаки.

The comparative-legal analysis of normative legal acts and scientific legal literature allowed the author to identify features that distinguish administrative offences from disciplinary offences, as well as to show their similarities.

Keywords: wrongful deed, administrative offence, disciplinary offence, responsibility, composition, signs.

Проблемы квалификации противоправного поведения всегда являются дискуссионными и активно обсуждаемыми в условиях развития гражданского общества. В правоприменительной практике наиболее спорными и неоднозначными следует признать вопросы отнесения противоправного деяния государственного служащего к административному правонарушению или дисциплинарному проступку. Среди теоретиков права также не выработано единой позиции на содержание и соотношение понятий правонарушение и проступок. Большинство ученых высказывают мнение о том, что правонарушения общественно опасны, а дисциплинарные поступки не содержат признака общественной опасности. Имеются и другие позиции. При этом выделяются разные подходы к содержанию проступка и правонарушения. Так, коллектив авторов под редакцией А. С. Пиголкина в зависимости от сферы общественной жизни, в которой совершаются противоправные проступки, характера наносимого ими вреда и особенностей наказания за их совершение подразделяет проступки на три вида – административные, дисциплинарные и гражданско-правовые [12, 165].

Проступок, по мнению М. И. Никулина – это средство разрешения противоречия между потребностью (действительной или ложно понимаемой) человека и предписанием (запретом), сформулированным в административно-правовой норме. Это противоречие не носит антагонистического характера, не является длительным, попытка же посредством проступка разрешить его, обычно, не обусловлена антисоциальной сущностью личности правонарушителя, а связана с ослаблением внутреннего самоконтроля, с деформацией критериев оценки общественной опасности деяния. В какой-то степени подобное состояние нарушителя объясняется тем, что границы между административным проступком, особенно когда это касается технических норм, и допустимым поведением порой недостаточно обоснованы и понятны [11, 81-82].

М. Н. Кобзарь-Фролова имеет мнение о том, что проступки – менее опасны по своему характеру и по своим последствиям отличаются, например, от правонарушения и преступления. Они совершаются не в уголовно-правовой сфере и не преступниками, а обычными гражданами в различных областях экономической, хозяйственной, трудовой, административной, культурной, семейной, производственной деятельности и влекут за собой не наказания, а взыскания [8, 19]. Аналогичной позиции придерживаются Н. И. Матузов и А. В. Малько [9, 209-210].

А. В. Мелехин определяет правонарушение – как виновное, противоправное деяние вменяемого лица, причиняющего вред другим лицам и

обществу, влекущее юридическую ответственность, административный проступок – противоправное деяние с негативными последствиями, нарушающее общеобязательные правила (нормы) ведения определенных государственно и общественно значимых дел [10, 411].

Высказывается и точка зрения о том, что правонарушение и проступок идентичны по содержанию. Так, Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский и Ю. Н. Стариков указывают, что после принятия КоАП РФ в других правовых актах можно использовать только название «административное правонарушение». «Но в научной и иной литературе, в устной речи допустимо использовать и второе название – административный проступок» [5].

Учитывая расхождение взглядов, представляется важным разобраться в сути и содержании понятий «административное правонарушение» и «дисциплинарный проступок», выявить их различие и определить сходные черты.

В юридическом словаре проступок толкуется, как противоправное деяние (правонарушение) менее опасное, чем уголовное преступление. К проступкам относятся: административное правонарушение, гражданское правонарушение, дисциплинарный проступок [13].

Законом «О статусе судей в Российской Федерации» [1] в соответствии с примечанием к ст. 4 Кодекса чести судьи РФ под проступком, позорящим честь и достоинство судьи, понимается такое действие или бездействие, которое не является преступным.

Дисциплинарный проступок в энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона трактуется как противоправное виновное нарушение трудовой или служебной дисциплины сотрудником (работником), за который предусмотрена ответственность в дисциплинарном порядке [14]. Дисциплинарные проступки, связаны с нарушениями производственной, служебной, воинской, учебной, финансовой дисциплины, внутреннего трудового распорядка различных организаций, учреждений, предприятий, других государственных структур. Основные взыскания – выговор, замечание, понижение в должности, понижение в чине, понижение в звании, лишение премии, увольнение.

Правовые проблемы дисциплинарной ответственности находятся на стыке наук административного и трудового права. Традиционно в юридической литературе дисциплинарную ответственность рассматривают в качестве трудовой ответственности [6, 54-59]. Однако имеет место позиция, согласно которой выделяется особая (специальная) дисциплинарная ответственность – дисциплинарная ответственность государственных служащих, не относящаяся к трудовой [7, 18-20]. Согласно последней выделяется два

вида дисциплинарной ответственности: общая, предусмотренная Трудовым кодексом РФ, и специальная, которую несут государственные служащие в соответствии с уставами и положениями о дисциплине. Перечень мер взыскания по общей дисциплинарной ответственности, предусмотренный ст. 192 ТК РФ, является исчерпывающим. Самостоятельно работодатели никаких дополнительных дисциплинарных взысканий устанавливать не могут. В уставах и положениях о дисциплине могут предусматриваться более строгие меры взыскания, отличающиеся от тех, которые возлагаются на работников трудовых коллективов при общей дисциплинарной ответственности. Следует также отметить, что к ответственности за дисциплинарные проступки правонарушителя привлекает руководитель, то есть субъект линейной власти, а к административной ответственности – представитель власти, субъект функциональной власти в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него.

В Трудовом кодексе законодатель (за некоторым исключением) все нарушения трудового законодательства разделяет на административные правонарушения и дисциплинарные проступки. В соответствии с абз. 3, статьи 39 Трудового кодекса РФ: «представители работников, участвующие в коллективных переговорах, не могут быть без предварительного согласия органа, уполномочившего их на представительство, подвергнуты дисциплинарному взысканию, переведены на другую работу или уволены по инициативе работодателя, за исключением случаев расторжения трудового договора за совершение проступка...» [3].

Н. И. Матузов, А. В. Малько среди дисциплинарных проступков выделяют такой вид как материальные правонарушения (проступки), к последним авторы относят: причинение рабочими и служащими материального ущерба своим предприятиям, учреждениям, организациям, за которое предусмотрены праввосстановительные санкции – удержание части заработной платы, обязанность возместить стоимость испорченной вещи и т. д. Авторы выделяют и такой вид проступка как процессуальные проступки, к которым относят: неявку в суд, к следователю на допрос, отказ добровольно выдать вещественное доказательство и т. д. Санкция – принудительный привод по повестке к заинтересованному должностному лицу или органу [9, 209-210].

В действующем законодательстве о государственной службе и государственных служебных отношениях отсутствует единое понятие дисциплинарного проступка как основания дисциплинарной ответственности государственных служащих. Так, согласно ст. 57 Федерального закона от 27 июля

2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4] под дисциплинарным проступком понимается «неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей», за которое «представитель нанимателя имеет право применить дисциплинарные взыскания». При этом дисциплинарный проступок государственных гражданских служащих выражается в нарушении служебной дисциплины (ст. 56).

Таким образом, дисциплинарный проступок, например, государственного служащего можно определить как противоправное, виновное действие (бездействие) государственного служащего (гражданского служащего, военнослужащего, государственного служащего правоохранительной службы), выражающееся в нарушении служебной дисциплины, которое не влечет за собой административной или уголовной ответственности.

Следовательно, признаками дисциплинарного проступка являются: противоправность, виновность, наказуемость. Дисциплинарный проступок должен быть совершен в форме действия работника (служащего) или бездействия. Последнее в свою очередь может иметь более тяжкие последствия и соответствовать признакам преступления. Основанием дисциплинарной ответственности является виновное неисполнение тех обязанностей, которые зафиксированы в трудовом договоре, служебном контракте или должностном регламенте.

Дисциплинарным проступкам свойственны следующие признаки:

- 1) всегда носят противоправный характер при этом объект посягательства данных деяний весьма специфичен – это трудовая (служебная) дисциплина;
- 2) могут выражаться как в форме действия, так и бездействия работника;
- 3) деяния ограничены рамками того гражданского органа, где осуществляет свою трудовую деятельность работник;
- 4) имеют незначительную степень общественной опасности.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка. Факт наложения на работника (государственного служащего) дисциплинарного взыскания оформляется соответствующим индивидуальным актом издаваемым работодателем, копия которого с указанием оснований его применения вручается работнику под расписку. Таким образом, процессуальный порядок применения дисциплинарного взыскания весьма прост. За исключением применения взыскания к государственным служащим правоохранительных органов и военнослужащим. Так,

обязательным условием применения дисциплинарного взыскания служащему таможенного органа, в связи с нарушением служебной дисциплины, является проведение служебного расследования, в особой процессуальной форме.

Важно отметить тот факт, что государственные служащие могут привлекаться и к административной ответственности, равно как за правонарушение, противоречащее административному запрету, государственный служащий может понести дисциплинарное взыскание (ст. 2.4 КоАП РФ [2]).

Легальное понятие административного правонарушения закреплено в части 1 статьи 2.1 КоАП РФ. «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность» [2]. Административное правонарушение обладает такими признаками как: противоправность, виновность, наказуемость. Административное правонарушение совершается в форме действия (бездействия).

Административное правонарушение может быть совершено только виновно. Вина выражается в психическом отношении лица к содеянному и его последствиям в форме умысла или неосторожности. Противоправность деяния состоит в том, что лицом нарушаются административно-правовые запреты. Наказуемость обусловлена неотвратимостью административной ответственности. При этом единственным основанием административной ответственности является административное правонарушение. Таким образом, можно сделать предварительный вывод о том, что элементный состав признаков административного правонарушения и дисциплинарного проступка схож. Этот вывод находит подтверждение в трудах отдельных ученых.

Теоретики административного права Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. утверждают, что определение административного правонарушения является формальным, поскольку содержит в себе не все юридические признаки деяния и не включает такой материальный признак как общественная опасность. «Названные в статьях Особенной части КоАП РФ деяния потому и запрещены законом, что они общественно вредны. Об этом косвенно сказано в ст. 2.2 КоАП РФ, которая связывает деяние с вредными последствиями» [5]. Авторы утверждают, что противоправность сама по себе есть юридическое признание антиобщественного, вредного для граждан, общества, государства поведения. Однако ниже авторы противоречат себе и говорят о том, что степень вредности большинства административных

правонарушений невелика, в связи с чем, они не являются общественно опасными. Но в то же время первым признаком административного правонарушения указанный коллектив авторов признает – общественную вредность. Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков обращают также внимание на отличия административного правонарушения от дисциплинарного проступка и от преступления, выделяя три вида карательных санкций: уголовные, административные, дисциплинарные. Указанные ученые отмечают то обстоятельство, что преступления от проступков (административных, дисциплинарных) отличает ряд свойств. «Первичные отличия – это общественная опасность и вид противоправности. Конечно, прежде всего, учитывается материальный критерий – уровень причиненного обществу вреда. А на основе такой оценки решают вопросы о виде противоправности: административной или дисциплинарной. Вторичные критерии действуют после того, как решен вопрос о противоправности. Речь идет о разных процессуальных нормах, различии между административными и дисциплинарными санкциями, состоянии административной или дисциплинарной наказанности и других второстепенных признаках» [5].

Представляется, что вышеназванный коллектив авторов отождествляет понятия: административное правонарушение и административный (дисциплинарный) проступок. Однако авторы так и не могут прийти к единому мнению, является ли административное правонарушение и административный (дисциплинарный) проступок общественно опасными или нет. Разрешение вопроса авторы видят в четком выделении учеными критерия общественной опасности деяния, то есть критерия общественной опасности. Авторами высказано предположение, что таковым критерием могло бы послужить выяснение обстоятельства: нарушают ли в своей совокупности в определенной исторической обстановке такие деяния условия существования данного общества.

К административным правонарушениям относят нарушение норм административного права, охраняющих установленный в обществе правопорядок, систему управления, экологические объекты, памятники истории и культуры, санитарно-гигиенические требования, правила противопожарной безопасности, эксплуатации транспорта и т. д., предусматривающие: предупреждение, штраф, административный арест, лишение права, предоставленного физическому лицу и другие [5].

Отраслевые кодексы (Налоговый, Бюджетный, Земельный, Воздушный и др.) законодательного определения правонарушения или проступка не

содержат. В них имеются лишь отсылочные диспозиции к КоАП РФ и ссылки на привлечение к административной ответственности.

Если рассматривать состав административного правонарушения и дисциплинарного проступка, то у проступка с административным правонарушением схожими является все четыре элемента состава: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. И в этом тоже есть суть сходства юридического содержания двух понятий.

При этом следует отметить, что объектом проступка являются отношения, нарушающие гражданско-правовые, административно-правовые или дисциплинарные запреты. Объектом дисциплинарного проступка являются отношения, тем или иным образом связанные с трудовой (служебной) деятельностью физического лица – работника (государственного служащего). Объектом административных правонарушений признаются отношения, которые регулируются различными отраслями права, а охраняются административно-принудительными мерами. Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, за посягательство на которые установлена административная ответственность. Все разнообразие объектов административного правонарушения можно подразделить на общий объект, родовой и непосредственный объект. В качестве общего объекта административного правонарушения выступает вся совокупность общественных отношений, за нарушения которых устанавливается административная ответственность, т. е. все объекты правонарушений, предусмотренные КоАП РФ и законодательными актами субъектов Российской Федерации. В качестве родового объекта выступают общественные отношения, объединенные КоАП РФ в главы по признаку противоправного посягательства (например, административные правонарушения, посягающие на права граждан). Непосредственным объектом административного правонарушения являются общественные отношения, за нарушения конкретного административного запрета. Непосредственные объекты конкретизируются применительно к конкретным статьям КоАП (например, нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума). В этом отношении объект дисциплинарного проступка весьма «беден» в своем содержании и по существу.

Объективная сторона административного правонарушения характеризует его как противоправный акт поведения правонарушителя, выражающийся в действии или бездействии в самых разнообразных сферах общественной жизни (финансовой, таможенного регулирования и таможенного

дела, сфере собственности, общественной нравственности, области связи и информации и других). Объективная сторона административного правонарушения характеризует конкретное деяние (действие или бездействие), его последствия и причинную связь между ними. Характеристика объективной стороны включает в себя такие элементы, как способ, средства, время, место совершения административного правонарушения и другие имеющие значения для квалификации правонарушения обстоятельства. Объективная сторона дисциплинарного проступка также весьма узка и ограничивается рамками противоправного поведения физического лица – работника (государственного служащего) и выражается в действии или бездействии, связанными с трудовой (служебной) деятельностью лица.

Имеются существенные различия и по субъектам административного правонарушения и дисциплинарного проступка. Так, субъектом дисциплинарного проступка может быть только гражданин – работник организации или государственный служащий органа власти. Субъектами административного правонарушения (административной ответственности) являются как физические, так и юридические лица. Среди физических лиц законодатель выделяет специальный субъект – должностное лицо. Следует также отдельно отметить то, что ответственность за нарушение административного законодательства могут понести как граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, беженцы, переселенцы – то есть лица, имеющие специальные статусы по российскому законодательству. А вот к дисциплинарной ответственности может быть привлечен только гражданин Российской Федерации – работник (служащий), в исключительных случаях – иностранный гражданин, в период работы в организации согласно полученной квоте, виду на жительство и иных, предусмотренных законом случаях.

Вина правонарушителя является основным элементом субъективной стороны и административного правонарушения и дисциплинарного проступка. Вина выражается в форме умысла или неосторожности. И в этом сходство двух исследуемых понятий. Однако, субъективная сторона административного правонарушения включает вину правонарушителя – физического лица или юридического лица, мотивы совершения правонарушения и его цель, а вот субъективная сторона дисциплинарного проступка может быть выражена только в форме умысла или неосторожности работника (служащего) и в этом есть отличие.

Таким образом, следует сделать общий вывод о том, что сущность и содержание таких понятий как административное правонарушение и

дисциплинарный проступок имеют общие юридические признаки: противоправность, виновность, наказуемость и совершаются в форме действия (бездействия). Сравнение административного правонарушения и дисциплинарного проступка по составу, также выявило идентичность двух рассматриваемых понятий. Схожими является все четыре элемента состава административного правонарушения и дисциплинарного проступка: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

При этом проведенное исследование показало, что на этом сходство этих понятий заканчивается. Основанием административной ответственности является нарушение административно-правовых запретов в различных сферах общественной жизни. Основанием дисциплинарной ответственности – нарушение условий, указанных в заключенном с работником трудовом договоре, служебном контракте, должностном регламенте.

Имеются существенные различия и по содержанию состава административного правонарушения и дисциплинарного проступка, поскольку каждое рассматриваемое понятие имеет собственное содержание объекта, объективной стороны, субъекты, субъективной стороны. Сущность и содержание элементов состава дисциплинарного проступка имеют специфические признаки, в целом не свойственные административному правонарушению. Таким образом, можно сделать вывод о том, что такие понятия как административное правонарушение и дисциплинарный проступок являются весьма самостоятельными в теоретико-правовом значении.

Список литературы:

1. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

5. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. Учебник для ВУЗов. – М.: Норма. 2004.
6. Гусов К. Н., Полетаев Ю. Н. Ответственность по российскому трудовому праву: научно-практическое пособие. – М., 2008.
7. Добробаба М. Б. Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве // Административное право и процесс. 2012. № 5.
8. Кобзарь-Фролова М. Н. Теоретико-правовые и прикладные основы налоговой деликтнологии: дисс... докт. юрид. наук. – М., 2011.
9. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2004.
10. Мелехин А. В. Теория государства и права. Учебник. – М.: Маркет ДС, 2007.
11. Никулин М. И. Проблемы науки административной деликтнологии: дисс... докт. юрид. наук. – Хабаровск, 2003.
12. Теория государства и права: учебник для юридических ВУЗов / под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Издательский Дом Городец, 2003.
13. Юридический словарь / Словари и энциклопедии на Академике // URL : <http://h1.ru/inslov> (дата обращения : 10.10.2013).
14. URL : [www//mirсловarei.com](http://mirсловarei.com) (дата обращения : 10.10.2013).

References:

1. Russian Federation Law No. 3132-1 from June 26, 1992 “On the Status of Judges in the Russian Federation” [Zakon RF ot 26 iyunya 1992 g. № 3132-I «O statuse sudei v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Labor Code of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 197-FL [Trudovoi kodeks Rossijskoj Federacii ot 30 dekabrya 2001 g. № 197-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Federal Law No. 79-FL from July 27, 2004 “On the Public Civil Service of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law. Textbook for HEI* [Administrativnoe pravo. Uchebnik dlya VUZov]. Moscow: Norma, 2004.
6. Gusov K. N., Poletaev Yu. N. *Responsibility under the Russian Labor Law: Scientific and Practical Guide* [Otvetstvennost' po rossiiskomu trudovomu pravu: nauchno-prakticheskoe posobie]. Moscow: 2008.
7. Dobrobaba M. B. The Problem of Determination of the Legal Nature of the Disciplinary Legal Relations in the Service Law [Problema opredeleniya pravovoi prirody distsiplinarykh pravootnoshenii v sluzhebnoy prave]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 5.
8. Kobzar'-Frolova M. N. *Theoretical-legal and Practical Basis of Tax Tort Study*: thesis of a Doctor of law [Teoretiko-pravovye i prikladnye osnovy nalogo-voi deliktologii: diss... dokt. jurid. nauk]. Moscow: 2011.
9. Matuzov N. I., Mal'ko A. V. *Theory of State and Law: Textbook* [Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik]. Moscow: Jurist “, 2004.
10. Melekhin A. V. *Theory of State and Law. Textbook* [Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnik]. Moscow: Market DS, 2007.
11. Nikulin M. I. *Problems of the Science of Administrative Tort Study*: thesis of a Doctor of law [Problemy nauki administrativnoi deliktologii: diss... dokt. jurid. nauk]. Habarovsk: 2003.
12. *Theory of State and Law: Textbook for Legal Higher Schools* [Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya yuridicheskikh VUZov]. Under edition of A. S. Prigorkin, Moscow: publishing house Gorodets, 2003.
13. *Legal Dictionary* (dictionaries and encyclopedias on Academica). Available at: <http://h1.ru/inslov> (accessed: 10.10.2013).
14. Available at: [www//mirslouvrei.com](http://www.mirslouvrei.com) (accessed: 10.10.2013).