УДК 343.1

*Т.А. Малыхина***СОЧЕТАНИЕ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Рассматривается вопрос о правомерности наложения за совершение административного правонарушения на сотрудника органов внутренних дел одновременно и дисциплинарного взыскания, и применения административного наказания, то есть вопрос кумуляции административной и дисциплинарной ответственности, особенности её реализации в дисциплинарной практике органов внутренних дел в случаях совершения сотрудником противоправных деяний, содержащих признаки как административного правонарушения, так и проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел как вида дисциплинарного проступка; совершения сотрудником административных правонарушений, связанных с ненадлежащим исполнением должностных обязанностей. Изучение порядка привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности в связи с совершением административных правонарушений, за которые установлена административная ответственность на общих основаниях, позволяет сделать вывод о том, что привлечение к дисциплинарной ответственности за совершение противоправных деяний, содержащих только признаки административных правонарушений и не содержащих признаков дисциплинарных проступков, является неправомерным и не способствующим реализации таких принципов дисциплинарного производства, как обоснованность и справедливость.

Ключевые слова: дисциплинарное производство, дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок, органы внутренних дел.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ за совершение сотрудниками органов внутренних дел административных правонарушений установлена дисциплинарная ответственность, за исключением предусмотренных ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ административных правонарушений, в случае совершения которых они подлежат административной ответственности на общих основаниях. Данной нормой законодатель относит лиц, имеющих специальные звания сотрудников органов внутренних дел, к специальным субъектам административного правонарушения, обладающим определенным иммунитетом от привлечения к административной ответственности в рамках производства по делам о некоторых видах административных правонарушений. Это обусловлено спецификой правового статуса сотрудника, поэтому юридическая ответственность сотрудников органов внутренних дел за совершение административных правонарушений дифференцирована и представлена в виде дисциплинарной и административной ответственности.

Нормативно установленная в ст. 2.5 КоАП РФ дифференциация юридической ответственности сотрудников подразумевает, что за совершение административного деликта сотрудник может быть привлечен или к дисциплинарной ответственности как специальный субъект, или к административной ответственности, если за совершение определенного вида правонарушения (в сфере законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу, Правил дорожного движения и других правил, указанных в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ) установлена административная ответственность на общих основаниях.

Вместе с тем, как показывает практика, при совершении сотрудником административного правонарушения, указанного в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, он может быть, помимо административной ответственности, одновременно привлечен и к дисциплинарной.

Полагаем возможным провести анализ вопроса о допустимости наложения на сотрудника органов внутренних дел за совершение административного правонарушения одновременно и дисциплинарного взыскания, и применения административного наказания, то есть вопроса кумуляции административной и дисциплинарной ответственности, что обусловлено отсутствием четкого нормативного урегулирования порядка «двойного» привлечения сотрудника к дисциплинарной и административной ответственности.

Институт кумуляции в теории права рассматривается как взаимосвязь между нормами, при которой действие одной нормы (группы норм) побуждает к действию другую норму (группу норм) либо, напротив, возникает в зависимости от действия другой нормы (группы норм) [10. С. 35].

Относительно кумуляции административной и дисциплинарной ответственности М. Студеникина считает, что «двойное» наказание целесообразно вводить лишь за некоторые виды правонарушений, социальная вредность которых является весьма существенной и если об этом имеется специальная правовая норма [15. С. 95].

А.П. Шергин, рассматривая кумуляцию административной и дисциплинарной ответственности, отмечает, что привлечение к дисциплинарной ответственности за совершение административного правонарушения нарушает принцип «bis in idem» (не дважды за то же) и представляет собой нерациональное использование по одному делу двух видов юрисдикции [17. С. 58]. Аналогичного мнения относительно нецелесообразности кумуляции административной и дисциплинарной ответственности придерживается и А.В. Сухинин [16. С. 56].

Анализ судебной практики позволяет говорить о том, что возможно наложение дисциплинарного взыскания за деяния, квалифицированные ранее как административные правонарушения. Как следует из апелляционного определения Верховного суда Республики Тыва от 20 мая 2014 г. по делу № 33-607/2014 [6], возможность оценки действий субъекта административной ответственности в рамках КоАП РФ на общих основаниях, то есть привлечения его к административной ответственности за совершение административного правонарушения, а также одновременной оценки его действий работодателем на предмет наличия дисциплинарного проступка, законодательством не исключается.

В определении Приморского краевого суда от 1 апреля 2014 г. по делу № 33-2732 [8] отмечается, что «принцип однократности привлечения к ответственности за конкретное правонарушение действует в той части, в которой исключает привлечение сотрудника к административной ответственности на общих основаниях, если за совершение административного правонарушения в силу закона он несет только дисциплинарную ответственность».

В кассационном определении Новосибирского областного суда от 7 апреля 2011 г. по делу № 33-2828/2011г. [7] указывается, что «законодательство Российской Федерации не содержит норм, освобождающих лицо, подвергнутое административному наказанию, от иных видов ответственности, в том числе вызванных негативными последствиями, связанными с привлечением лица к административной ответственности».

Как следует из толкований судебных решений, привлечение к дисциплинарной ответственности возможно за совершение деяния, квалифицированного ранее как административное правонарушение, при квалификации указанного деяния как дисциплинарного проступка.

Таким образом, для определения возможности кумуляции двух видов ответственности полагаем необходимым проанализировать деяние, содержащее одновременно признаки и административного правонарушения, и дисциплинарного проступка, поскольку применение законодательства, устанавливающего ответственность за правонарушение, предполагает уяснение природы такого правонарушения, его признаков, знание правил юридической оценки (квалификации) правонарушений, в связи с которым необходимо применение этих норм [11. С. 5].

В научной литературе выделяются признаки административных правонарушений и дисциплинарных проступков, совокупность которых указывает на различия между данными видами правонарушений, а также позволяет отнести определенное деяние к какому-либо виду правонарушения – административного или дисциплинарного. Отсутствие какого-либо признака свидетельствует о том, что данное деяние не относится к определенному виду правонарушения.

К признакам административного правонарушения относятся противоправность, виновность и совершение действий (бездействий), предусмотренных нормами Особенной части КоАП РФ или законами субъектов РФ об административной ответственности [14. С. 46], к признакам дисциплинарного проступка, исходя из нормативно закрепленного определения дисциплинарного проступка [1. Ст. 49], можно отнести противоправность деяния, совершенного при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав по замещаемой должности, виновность, наличие нормативно установленной возможности наложения дисциплинарного взыскания за совершение противоправного деяния.

Основное существенное различие между административным правонарушением и дисциплинарным проступком «обнаруживается при анализе характера общественных отношений, которым причиняется вред в результате их совершения» [12. С. 5], то есть при проявлении такого признака, как противоправность. Дисциплинарные проступки посягают на отношения служебной дисциплины, которые, в свою очередь, не охватываются объектами административных правонарушений (Там же). Таким образом, противоправность дисциплинарных проступков проявляется в действиях (бездей-

виях), нарушающих служебную дисциплину. Противоправность же административных правонарушений отличается от противоправности иных видов правонарушений тем, что всегда направлена на нарушение норм публичного права и правовых запретов, предусмотренных в Особенной части КоАП РФ, законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях [14. С. 64].

Деяния, квалифицированные одновременно и как административные правонарушения, и как дисциплинарные проступки, посягают и на круг общественных отношений, относящихся к объекту административного правонарушения, – «государственный и общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, установленный порядок управления и другие общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности» [9. С. 9], и на круг общественных отношений, относящихся к объекту дисциплинарного проступка, то есть общественные отношения, связанные с соблюдением служебной дисциплины.

Квалификация дисциплинарного проступка как определенного вида правонарушения является, по сути, безальтернативным способом установления в конкретной ситуации основания дисциплинарной ответственности, поскольку именно квалификация, под которой понимается установление соответствия признаков определенного вида правонарушения признакам совершенного деяния, то есть их сопоставление, определяет наличие юридического факта (события дисциплинарного проступка). Результат такого сопоставления – правовая оценка совершенного деяния [13. С. 72] и соответствующий вывод, относится деяние к дисциплинарному проступку или нет.

Таким образом, если деяние квалифицировано как административное правонарушение при наличии признаков в деянии дисциплинарного проступка возможна и его квалификация как дисциплинарного проступка, что будет являться одновременно основанием и административной, и дисциплинарной ответственности. Соответственно, наложение дисциплинарного взыскания за совершение деяния, содержащего признаки только административного правонарушения, является неправомерным.

Полагаем возможным рассмотреть особенности реализации в дисциплинарной практике органов внутренних дел института кумуляции административной и дисциплинарной ответственности в следующих случаях:

1) совершения сотрудником противоправных деяний, содержащих признаки как административного правонарушения, так и проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, как вида дисциплинарного проступка;

2) совершения сотрудником административных правонарушений, связанных с ненадлежащим исполнением должностных обязанностей;

3) совершение сотрудником противоправных деяний, содержащих признаки как административного правонарушения, так и проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, квалифицируется как дисциплинарный проступок, что в соответствии с п. 9 ч. 3 ст. 82 Закона о службе является безусловным основанием для расторжения служебного контракта и его увольнения.

Характерными примерами деяний, квалифицированных как административные правонарушения, за совершение которых сотрудники органов внутренних дел привлекаются к административной ответственности на общих основаниях и одновременно содержащие признаки проступка, порочащего честь сотрудника, являются деяния, выраженные в управлении транспортным средством сотрудником, находящимся в состоянии алкогольного опьянения (ст. 12.8 КоАП РФ), в невыполнении водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.26 КоАП РФ) и в невыполнении обязанностей в связи с дорожно-транспортным происшествием (ст. 12.27 КоАП РФ). Данные деяния рассматриваются как факты грубого нарушения административного законодательства в области безопасности дорожного движения.

Объектом посягательства рассматриваемых деяний, содержащих составы указанных административных правонарушений, являются общественные отношения в области безопасности дорожного движения, а объектом посягательства этих же деяний, образующих состав дисциплинарного проступка, являются общественные отношения служебной дисциплины.

Дисциплинарная противоправность данных деяний выражается в несоблюдении сотрудником добровольно принятых на себя обязательств, связанных со службой в органах внутренних дел. Законодатель устанавливает определенные требования к сотруднику органов внутренних дел как к специальному субъекту административного права, в том числе связанные с его поведением, как в служебное, так и во внеслужебное время. Нормативно установлено, что сотрудник органов внутренних дел как в служебное, так и во внеслужебное время обязан заботиться о сохранении своих чести и

достоинства, не совершать поступки, вызывающие сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности сотрудника, наносящие ущерб его репутации, авторитету органу внутренних дел [1. Ст. 13]. Сотрудник полиции как в служебное, так и во внеслужебное время обязан воздерживаться от любых действий, которые могут вызвать сомнение в его беспристрастности или нанести ущерб авторитету полиции [2. Ч. 4 ст. 7].

Как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, служба в органах внутренних дел Российской Федерации является особым видом государственной службы, направленным на реализацию публичных интересов, что предполагает наличие у сотрудников органов внутренних дел специального правового статуса, поэтому законодатель, определяя правовой статус сотрудников органов внутренних дел, вправе устанавливать для этой категории граждан особые требования, в том числе и к их личным и деловым качествам, и особые обязанности, обусловленные задачами, принципами организации и функционирования органов внутренних дел, а также специфическим характером деятельности указанных лиц [3].

Таким образом, деяния, квалифицированные как административные правонарушения, предусмотренные ст. 12.8, 12.26, 12.27 КоАП РФ, могут содержать признаки проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, то есть дисциплинарного проступка. Дисциплинарная противоправность в случае совершения проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, проявляется в несоблюдении сотрудником добровольно принятых на себя обязательств, предусмотренных законодательством.

Как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, принятию решения о наложении дисциплинарного взыскания в виде увольнения сотрудника органов внутренних дел со службы за совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, то есть за несоблюдение им добровольно принятых на себя обязательств, предусмотренных законодательством, предшествует объективная оценка совершенного им деяния [4], то есть квалификация совершенного деяния как дисциплинарного проступка. Таким образом, квалификация рассматриваемого конкретного деяния подразумевает под собой объективную оценку субъекта дисциплинарной власти совершенного деяния как проступка, порочащего честь сотрудника.

2. Совершение сотрудником административных правонарушений, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих должностных обязанностей. На практике нередки случаи привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников, уже привлеченных к административной ответственности за совершение некоторых видов административных правонарушений, связанных с исполнением своих должностных обязанностей.

Наиболее характерным примером такой кумуляции является привлечение к дисциплинарной ответственности сотрудников, замещающих должности водителей, за нарушение Правил дорожного движения при эксплуатации служебного транспорта. Должностная инструкция водителя предусматривает обязанность соблюдать Правила дорожного движения. Таким образом, неправомерные действия сотрудника, замещающего должность водителя, связанные с нарушением Правил дорожного движения в служебное время на служебном транспорте свидетельствуют о ненадлежащем исполнении сотрудником своих должностных обязанностей, что квалифицируется как дисциплинарный проступок и является основанием для привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности.

Правомерность такого «двойного» привлечения к административной и дисциплинарной ответственности подтверждается судебной практикой. Так, Т., занимающий должность водителя в организации, обратился в Железнодорожный районный суд г. Красноярска с иском об оспаривании приказа от 04.12.2012 г. о привлечении его к дисциплинарной ответственности за нарушение ПДД на служебном транспорте. Удовлетворяя исковые требования, суд первой инстанции пришел к выводу об отсутствии в действиях истца состава дисциплинарного проступка, указав, что нарушение Правил дорожного движения не может рассматриваться как нарушение трудовых обязанностей. Отменяя решение суда первой инстанции, судебная коллегия Красноярского краевого суда в апелляционном определении от 5 июня 2013 г. по делу № 33-5155/2013 признала данный вывод суда, основанным на неправильно истолкованных нормах материального закона, и поскольку Т., нарушив требования п. 9.10 ПДД, что подтверждается постановлением по делу об административном правонарушении, тем самым нарушил свои должностные обязанности, изложенные в должностной инструкции, в действиях Т. имеется состав дисциплинарного проступка, за который к нему применено дисциплинарное взыскание [5].

Рассмотрение порядка привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности в связи с совершением административных правонарушений, за которые установлена административная ответственность на общих основаниях, позволяет сделать определенные выводы.

Если деяние квалифицировано как административное правонарушение, за совершение которого сотрудниками установлена административная ответственность на общих основаниях, при наличии признаков в деянии дисциплинарного проступка, возможна его квалификация и как дисциплинарного проступка, что будет являться одновременно основанием и административной, и дисциплинарной ответственности. В иных случаях, исходя из законодательно установленной дифференциации юридической ответственности сотрудников органов внутренних дел, двойное наказание, то есть привлечение к административной (на общих основаниях) и дисциплинарной ответственности за совершение противоправного деяния, содержащего признаки только административного правонарушения, по мнению автора, является неправомерным.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. №342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.
2. О полиции: Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст.900.
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 1995 г. № 7-П, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2004 г. № 460-О, от 16 апреля 2009 г. № 566-О-О, от 25 ноября 2010 г. № 1547-О-О // СПС «КонсультантПлюс».
4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.10.2013 № 1545-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Серяпина Ивана Федоровича на нарушение его конституционных прав пунктом 9 части 3 статьи 82 Федерального закона “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 05 июня 2013 г. по делу №33-5155/2013// СПС «КонсультантПлюс».
6. Апелляционное определение Верховного суда Республики Тыва от 20 мая 2014 г. по делу № 33-607/2014 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Кассационное определение Новосибирского областного суда от 7 апреля 2011 г. по делу № 33-2828/2011г. // СПС «КонсультантПлюс».
8. Определение Приморского краевого суда от 1 апреля 2014 г. по делу № 33-2732 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Грызунова Е.В. Правонарушение: юридический состав и его особенности (применительно к различным видам правонарушений): учеб. пос. / под ред. М.И. Байтина. Саратов, 2002.
10. Кирич В.А. Функциональные связи правовых норм // Советское государство и право. 1972. № 5.
11. Кисин В.Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация: учеб. пос. М.: МВШМ МВД РСФСР, 1991.
12. Куракин А.В., Дроздов А.В., Зубач А.В., Тюрин А.В. Квалификация административных правонарушений: лекция. М.: Московская академия МВД России, 2001.
13. Проблемы административного процесса в деятельности полиции: монография / И.А.Адмиралова, Е.В. Горин, М.В. Костенков, А.В. Куракин. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2014.
14. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма; ИНФРА-М, 2012.
15. Студеникина М. Административная ответственность должностных лиц // Закон. 1998. №9.
16. Сухинин А.В. Делинквентное поведение (правонарушения) и юридическая ответственность сотрудником милиции: учеб. пос. М.: Академия управления МВД России, 2000.
17. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979.

Поступила в редакцию 22.04.15

T.A. Malykhina

COMBINATION OF DISCIPLINARY AND ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF LAW ENFORCEMENT OFFICERS

The paper deals with the question of the legality of imposing on police officers for committing an administrative offense both disciplinary action and the application of administrative punishment, i.e. the question of cumulation of administrative and disciplinary action. The author discusses features implemented in the practice of the disciplinary bodies

of internal affairs in cases of employee wrongful acts containing signs of both an administrative offense and an offense defaming the honor of a law enforcement officer, as a form of disciplinary misconduct. In addition, the author considers administrative offences committed by an officer and related to the improper performance of his duties. Analysis of the procedure to attract a police officer to disciplinary action in connection with the commission of administrative offenses for which administrative responsibility on general grounds is fixed, makes it possible to conclude that the institution of disciplinary responsibility for committing illegal acts, containing only signs of administrative offenses, and containing no signs of misconduct, is illegal and is not conducive to the implementation of such principles of disciplinary proceedings as validity and fairness.

Keywords: disciplinary proceedings, disciplinary responsibility, disciplinary offense, internal affairs bodies.

Малыхина Татьяна Анатольевна,
майор внутренней службы,
начальник правового отделения
Управления МВД России по г. Ижевску,
адъюнкт кафедры управления деятельностью
служб обеспечения общественного порядка
Академия управления МВД России
125171, Россия, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8
E-mail: tmalyhina@inbox.ru

Malykhina T.A.,
Internal Service Major,
Head of legal department
in Ministry of Internal Affairs in Izhevsk city,
Associate Professor at Department of Management
of Public peace securing
Academy of the Interior Ministry of Russia
Zoi i Aleksandra Kosmodemyanskikh st., 8,
Moscow, Russia, 125171
E-mail: tmalyhina@inbox.ru