

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО;
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

**СЛУЖЕБНАЯ ДЕЛИКТОЛОГИЯ
КАК НОВОЕ НАУЧНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЛИКТОЛОГИИ**

**SERVICE DELICTOLOGY
AS A NEW SCIENTIFIC DIRECTION
OF ADMINISTRATIVE DELICTOLOGY**

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 20-011-00448

Добробаба М.Б.

*доктор юридических наук, доцент
профессор кафедры административного и финансового права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
<https://orcid.org/0000-0003-2119-947X>*

Dobrobaba M.B.

*Doctor of Law, Associate professor
Professor of the Administrative and financial law department
Kuban State University*

Аннотация: Статья посвящена обоснованию необходимости дополнения административной деликтологии таким разделом как служебная деликтология. Автор выявляет сущность и проводит содержательную характеристику научной категории «служебная деликтность», являющейся предметом служебной деликтологии, определяет направления служебной деликтологии, к числу которых относит: динамику и структура дисциплинарных проступков; причины и условия служебной деликтности; личность государственного служащего – субъекта дисциплинарных правоотношений; меры предупреждения совершения дисциплинарных проступков в системе государственной службы. Констатируется, что выводы служебной деликтологии служат средством оптимизации правовых и организационно-функциональных основ эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.

Ключевые слова: административная деликтология, служебная деликтология, служебная деликтность, дисциплинарная ответственность, эффективность дисциплинарной ответственности, государственная служба, государственный служащий, дисциплинарные проступки.

Annotation: The article is devoted to the substantiation of the need to supplement administrative tortology with such a section as official tortology. The author reveals the essence and conducts a meaningful characterization of the scientific category “service tort”, which is the subject of service tort, defines the direction of service tort, which includes: the dynamics and structure of disciplinary offenses; reasons and conditions of official tort; the identity of the civil servant - the subject of disciplinary legal relations; measures to prevent disciplinary offenses in the public service system. It is stated that the findings of service tortology serve as a means of optimizing the legal, organizational and functional foundations of the effectiveness of disciplinary responsibility in the public service system.

Keywords: administrative tort, service tort, service tort, disciplinary responsibility, disciplinary effectiveness, civil service, public servant, disciplinary offenses.

Любая наука имеет теоретическую и прикладную составляющие. Юридическая наука всегда с особым интересом относилась к практике, поскольку весь накопленный в процессе правоприменения опыт должен быть

учтён при изучении тех или иных правовых явлений. В свою очередь, юридическая наука относится к существенным факторам, детерминирующим практику.

И как бы мы не относились к идейному наследию В.И. Ленина, но нельзя не согласиться с его утверждением о том, что «практика выше (теоретического) познания, ибо она имеет не только достоинство всеобщности, но и непосредственной действительности»¹.

В юридической науке закономерности противоправных явлений изучаются деликтологией, которая в настоящее время представлена: 1) общей деликтологией; 2) криминологией; 3) административной деликтологией².

Необходимость создания в рамках административного права такого направления как административная деликтология впервые была обоснована В.И. Ремнёвым, как части общей науки деликтологии – учения о непроступных правонарушениях³. В советский период данная проблематика не получила особой поддержки среди учёных-административистов. Известны лишь единичные работы Е.В. Додина, определившего административную деликтологию как «совокупность знаний и представлений об административной деликтности, ее причинах и закономерностях, о мерах по ее нейтрализации и предупреждению»⁴.

В последние десятилетия возобновился интерес к проблематике административной деликтологии, которая стала объектом исследования таких учёных как М.И. Никулин⁵, А.Н. Дерюга⁶, В.В. Денисенко⁷, Б.Е. Гензюк⁸ и др.

Несмотря на некоторые особенности подходов учёных к определению административной деликтологии, все авторы едины в одном: административная деликтология изучает только административные правонарушения, а дисциплинарные проступки ею не охватываются.

В связи с этим в условиях бурного развития системы государственной службы, как определяющего направления совершенствования системы государственного управления, вызывает

недоумение отсутствие интереса среди учёных-административистов к проблематике служебной деликтологии.

Учитывая значение служебной дисциплины в обеспечении законного и бесперебойного функционирования аппарата государственных органов, противодействия коррупции в системе государственной службы для совершенствования государственного управления, административная деликтология должна быть дополнена таким новым разделом как служебная деликтология.

Представляется, что *служебную деликтологию* можно определить как обособленное направление административной деликтологии, представляющее собой неразрывно связанную с юридическими и общественными науками систему знаний о служебной деликтности как социально-правовом явлении, её причинах и условиях, направленную на обеспечение эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы, разработку мер по предупреждению совершения государственными служащими дисциплинарных проступков.

В основу служебной деликтологии должны быть положены, прежде всего, уже имеющиеся наработки в области административной деликтологии. В то же время, важно указать на связь служебной деликтологии не только с административным правом, но и с общественными науками: прежде всего, социологией и психологией.

Для того, чтобы определить роль науки служебной деликтологии в достижении эффективности норм служебного права, регулирующих отношения дисциплинарной ответственности государственных служащих, представляется необходимым выявить сущность и провести содержательную характеристику научной категории «служебная деликтность», являющейся предметом служебной деликтологии, выявить её влияние на

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 29. С. 195.

² Денисович В.В. Административная деликтология как наука // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 2. С. 14.

³ Ремнёв В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. С. 180–184.

⁴ Додин Е.В. Административно-правовая наука и административная деликтология // Актуальные проблемы административной деликтологии в современный период. Киев, 1984. С. 16-21; Додин Е.В. Административная деликтология в системе юридической науки // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 32-36.

⁵ Никулин М.И. Проблемы науки административной деликтологии: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

⁶ Дерюга А.Н. О соотношении административной деликтологии и административно-деликтного права // Государство и право. 2007. № 12. С. 99–102.

⁷ Денисенко В.В. Деликтология: предмет, метод и система науки. Ростов н/Д, 2001.

⁸ Гензюк Э.Е. Административная деликтология: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2001.

обеспечение эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Следует отметить, что служебная деликтность внутренне присуща правоотношениям дисциплинарной ответственности на государственной службе, поскольку их возникновение напрямую и объективно связано с фактом совершения дисциплинарного проступка. Несмотря на теоретическую и практическую значимость анализа служебной деликтности в системе государственной службы, исследований сущностной характеристики и проблем служебной деликтности практически не проводилось. В этой связи представляет интерес работа В.В. Кизилова⁹, в которой автор ошибочно наделяет служебную деликтность признаками административной деликтности специального субъекта административного права – государственного гражданского служащего. Конечно, служебная деликтность является предметом служебной деликтологии, как самостоятельного направления административной деликтологии, однако указанная видовая дифференциация деликтности видится не в особенности делинквента, а в том, что вкладывать в понятие «деликт»: административное правонарушение или дисциплинарный проступок.

Деликтность определяется в юридической науке в широком и узком смыслах. Так, в широком смысле В.В. Денисенко определяет деликтность как «совокупность нарушений правовых и технико-юридических норм и иных правил, установленных в законном порядке, а также сложившихся в обществе норм морали, обычаев, традиций»¹⁰. Исходя из этого, *служебная деликтность* (в широком смысле) будет охватывать все сферы отклоняющегося поведения государственных служащих и в этом случае может быть определена как сложная система, в состав которой входят следующие элементы: выявленные преступления, административные, гражданские, дисциплинарные и иные проступки, массив латентных правонарушений и проступков, другие нарушения неправового характера (мораль, обычаи, традиции), совершаемые специальными субъектами административного права – государственными служащими.

На наш взгляд, в служебной деликтологии понятие «деликтность» должно использоваться в узком смысле, при котором *служебная деликтность* может быть определена в качестве самостоятельного социально-правового явления, системной совокупности дисциплинарных проступков, совершаемых государственными служащими за определённый отрезок времени.

Поскольку в полной мере искоренить служебную деликтность не представляется возможным, следует направить усилия, как законодателя, так и правоприменителя на то, чтобы блокировать развитие, нейтрализовать действие этого негативного фактора, не допустить дальнейшего роста фактов нарушения служебной дисциплины, свести их к минимуму.

Традиционно в административной деликтологии выделяют определённые направления изучаемых явлений, которые в полной мере могут быть применимы и в служебной деликтологии.

Так, к основным направлениям служебной деликтологии следует отнести:

1. *Динамику и структуру дисциплинарных проступков.* Поскольку целевой аспект эффективности дисциплинарной ответственности предполагает соотношение между результатом воздействия дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений и стоящими перед ней целями посредством достижения положительного результата такого воздействия на общественные отношения, изучение динамики дисциплинарных проступков как явления служебной деликтологии и будет показывать реально наступивший результат.

Представляется, что изучение динамики дисциплинарных проступков в системе государственной службы должно проводиться при единой системе учёта, что в настоящее время возможно лишь применительно к государственной гражданской службе, так как данные о привлечённых к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в соответствии с приказом Росстата от 15 июля 2019 г. № 404¹¹ ежегодно предоставляются кадровыми службами государственных органов в Федеральную службу государственной статистики.

статистического наблюдения для организации федерального статистического наблюдения за численностью, условиями и оплатой труда работников, потребностью организаций в работниках по профессиональным группам, составом кадров государственной гражданской и муниципальной службы» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

⁹ Кизилов В.В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России. Саратов. 2012.

¹⁰ См.: Денисенко В.В. Системный анализ административно-деликтных отношений: монография / Под. ред. В.П. Сальникова. СПб., 2001. С. 28.

¹¹ См.: Приказ Росстата от 15 июля 2019 г. № 404 «Об утверждении форм федерального

Практика применения дисциплинарной ответственности свидетельствует о том, что, несмотря на наметившуюся незначительную тенденцию к снижению показателей привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, уровень служебной деликтности остаётся стабильно высоким. Это касается как обычных дисциплинарных проступков, так и дисциплинарных коррупционных правонарушений.

Изучив данные о привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности, можно сделать вывод, что в 2018 г. к дисциплинарной ответственности было привлечено 33 957 (5,1%) федеральных государственных служащих и 8 905 (3,5%) государственных гражданских служащих субъектов РФ¹². Для сравнения в 2017 г. эти показатели составляли – 28656 (5,1%), а в 2016 г. – 29633 (5,4%) привлечённых к дисциплинарной ответственности федеральных государственных гражданских служащих; на региональном уровне – в 2017 г. 7761 (3,6%), а в 2016 году – 7597 (3,5%) привлечённых к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Таким образом, имеют место относительно стабильные показатели привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности, что требует скорейшего выявления и устранения причин такого положения.

Что касается иных видов государственной службы, то, к сожалению, в настоящее время информация об уровне служебной деликтности на военной службе, а также федеральной государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью, относится к служебной информации ограниченного распространения¹³. Вместе с тем, полагаем, что данная информация должна систематизироваться и направляться в орган по управлению государственной службой.

2. *Причины и условия служебной деликтности.* При анализе данного направления служебной деликтологии следует иметь в виду,

что критерием разграничения данных категорий является субъективный характер причин совершения дисциплинарных проступков и объективный характер условий, способствующих их совершению. Определяющее значение в механизме совершения дисциплинарного проступка имеют субъективные причины его совершения.

3. *Личность государственного служащего* – субъекта дисциплинарных правоотношений. Необходимость интегрального подхода при формировании понятия личности¹⁴, позволяет утверждать, что личность государственного служащего является понятием, объединяющим общечеловеческое, социально-специфическое и индивидуально-личностное начала. При изучении личности государственного служащего как субъекта дисциплинарных правоотношений, механизма формирования его противоправного поведения, следует иметь в виду, что совершение дисциплинарных проступков обусловлено деформацией личности государственного служащего, уровнем его профессионализма. Представляется, изучение личности правонарушителя имеет значение для изучения социально-психологического аспекта эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.

4. *Меры предупреждения совершения дисциплинарных проступков в системе государственной службы.* Учитывая публично-правовую природу дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, предупреждение дисциплинарных проступков – содержание основной – превентивной функции дисциплинарной ответственности¹⁵, которая осуществляется как путём нормативного закрепления служебных обязанностей, составов грубых дисциплинарных проступков и психологического воздействия на волю, сознание государственных служащих под угрозой применения дисциплинарного взыскания, так и посредством поощрительных норм, стимулирующих их правомерное поведение.

¹² Статистические сведения, опубликованные на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. <https://www.gks.ru/folder/11110/document/13288> (дата обращения - 17 мая 2020 г.).

¹³ См.: п. 212 Приказа министра обороны РФ от 4 апреля 2017 г. № 170 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Вооруженных

Силах Российской Федерации» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

¹⁴ См.: Парыгин Б.Д. Основы социально-психологической теории. М., 1971. С. 99.

¹⁵ См.: Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов/ 2010. С. 16.

По мнению Р.Л. Хачатурова и Д.В. Липинского, «специфичность превентивной функции дисциплинарной ответственности состоит в том, что она способствует предупреждению иных правонарушений. Это обусловлено обязанностями многих государственных служащих осуществлять профилактическую деятельность»¹⁶. Так, законодатель ставит задачу борьбы с преступностью и пресечения правонарушений перед служащими федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью: сотрудниками полиции, сотрудниками органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, сотрудниками прокуратуры и др. В результате имеет место «зависимость эффективного предупреждения различных правонарушений от надлежащего исполнения должностными лицами возложенных на них обязанностей...»¹⁷.

Субъектами правоотношений дисциплинарной ответственности в системе государственной службы, наряду с государственным служащим, являются: 1) субъект дисциплинарной юрисдикции, в качестве которого выступает должностное лицо, наделённое дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями от имени публичного образования-нанимателя (Российской Федерации или субъекта РФ); 2) дополнительные субъекты: а) субъекты, осуществляющие служебную проверку (проверку) либо оказывающие содействие в её проведении; б) субъекты, обеспечивающие законность и обоснованность дисциплинарных санкций; в) субъекты дисциплинарного обвинения.

Анализ правового статуса субъекта дисциплинарной юрисдикции, а также деятельность дополнительных субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе позволяют сделать вывод, что целью их деятельности является *общая и частная превенция* правонарушений в системе государственной службы.

При этом частная превенция направлена на предотвращение повторного совершения лицом дисциплинарного проступка, а такой вид дисциплинарного взыскания, как увольнение, заключается в лишении государственного служащего возможности совершить новый дисциплинарный проступок.

Общая превенция включает два аспекта: во-первых, выявление причин и условий,

способствовавших совершению проступка; во-вторых, предотвращение совершения проступков другими государственными служащими.

Таким образом, *служебную деликтологию* можно определить как обособленное направление административной деликтологии, представляющее собой систему знаний о служебной деликтности как социально-правовом явлении, её причинах и условиях, направленную на обеспечение эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы, разработку мер по предупреждению совершения государственными служащими дисциплинарных проступков.

Предметом служебной деликтологии является служебная деликтность, представляющая собой самостоятельное социально-правовое явление, системную совокупность дисциплинарных проступков, совершаемых государственными служащими за определённый отрезок времени.

В качестве основных направлений служебной деликтологии следует выделить: динамику дисциплинарных проступков в системе государственной службе; причины и условия совершения дисциплинарных проступков в системе государственной службы; личность государственного служащего – субъекта дисциплинарных правоотношений; совершенствование системы предупреждения дисциплинарных проступков в системе государственной службы.

Вместе с тем, для исследования деликтологических основ эффективности дисциплинарной ответственности должны быть изучены такие явления как: дисциплинарная власть субъекта дисциплинарной юрисдикции; особенности статуса иных субъектов правоотношений дисциплинарной ответственности на государственной службе; разработка и внедрение системы действенных, справедливых и целесообразных дисциплинарных взысканий.

Полагая, выводы служебной деликтологии служат средством оптимизации правовых и организационно-функциональных основ эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы. В свою очередь, эффективность применения мер дисциплинарной ответственности субъектами дисциплинарной юрисдикции, чрезвычайно значима для служебной деликтологии. Данные правоприменительной практики субъектов

¹⁶ См.: Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: монография. СПб., 2007. С. 776.

¹⁷ Трофимова М.П. Функции юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов/ 2000. С. 12.

дисциплинарной юрисдикции способствуют изучению состояния и динамики служебной деликтности.

Список цитируемой литературы:

1. Гензюк Э.Е. Административная деликтология: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2001.
2. Денисенко В.В. Деликтология: предмет, метод и система науки: монография. Ростов-на-Дону. 2001.
3. Денисенко В.В. Системный анализ административно-деликтных отношений: монография / Под. ред. В.П. Сальникова. СПб., 2001.
4. Денисович В.В. Административная деликтология как наука // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 2. С. 11–17.
5. Дерюга А.Н. О соотношении административной деликтологии и административно-деликтного права // Государство и право. 2007. № 12. С. 99–102.
6. Додин Е.В. Административная деликтология в системе юридической науки // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 32–36.
7. Додин Е.В. Административно-правовая наука и административная деликтология // Актуальные проблемы административной деликтологии. Сб. науч. трудов. Киев. 1984. С. 16–21.
8. Кизиллов В.В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России. Саратов. 2012.
9. Ленин В.И. Полное собрание сочинений в 55-ти томах. Т. 29. М., 1969.
10. Никулин М.И. Проблемы науки административной деликтологии: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.
11. Парыгин Б.Д. Основы социально-психологической теории. М., 1971.
12. Ремнёв В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979.
13. Трофимова М.П. Функции юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2000.
14. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: монография. СПб., 2007.
15. Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов. 2010.

The list of the quoted literature:

1. Genzyuk E.E. Administrative tortology: thesis ... Doctor of Law. Rostov-on-Don. 2001 .
2. Denisenko V.V. Delictology: subject, method and system of science: monography. Rostov-on-Don. 2001.
3. Denisenko V.V. System analysis of administrative-tort relations: monograph / Under. ed. V.P. Salnikova. St. Petersburg. 2001.
4. Denisovich V.V. Administrative tortology as a science // Bulletin of the Chelyabinsk State University. Series: Law. 2016. №. 2. P. 11–17.
5. Deryuga A.N. On the correlation of administrative tort and administrative tort law // State and Law. 2007. № 12. P. 99–102.
6. Dodin E.V. Administrative tortology in the system of legal science // Soviet State and Law. 1991. № 12. P. 32–36.
7. Dodin E.V. Administrative law science and administrative tortology // Actual problems of administrative tortology. Collection of scientific papers. Kiev. 1984. P. 16–21.
8. Kizilov V.V. Institute of Administrative Responsibility of State Civil Servants of Russia. Saratov. 2012.
9. Lenin V.I. Complete works in 55 volumes. T. 29. M., 1969.
10. Nikulin M.I. Problems of the science of administrative tortology: thesis ... Doctor of Law. M., 2005.
11. Parygin B.D. Fundamentals of socio-psychological theory. M., 1971.
12. Remnev V.I. Socialist rule of law in public administration. M., 1979.
13. Trofimova M.P. Functions of legal liability: author. abstract ... Candidate of Law. Saratov. 2000.
14. Khachaturov R.L., Lipinsky D.A. The general theory of legal responsibility: a monograph. SPb., 2007.
15. Channov S.E. Administrative and legal model of regulation of service relations in the Russian Federation: concept and main features: abstract ... Doctor of Law. Saratov. 2010.