

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

М.Б. Добробаба*

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СЛУЖЕБНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА

Аннотация. В статье рассматриваются концептуальные основы служебно-деликтного права, анализ которых автор связывает прежде всего с характеристикой последнего как научной категорией, что обуславливает необходимость исследовать историю возникновения, сформулировать понятие, выявить существенные свойства и его место в системе права. Выявление сущности заключается в исследовании содержания такого его базового термина, как «служебный деликт», определении институциональной составляющей данного правового института, в структуре которого автор выделяет такие субинституты, как служебно-дисциплинарная и служебно-материальная ответственность. Определение места в системе права осуществляется в соотношении его с административным правом как самостоятельной отраслью права, административно-деликтным правом и служебным правом как подотраслями административного права, а также трудовым правом как самостоятельной отраслью права. Кроме того, обосновывается комплексный характер служебно-деликтного права как правового института административного права, анализируются отдельные факторы, подтверждающие данное утверждение.

Ключевые слова: служебно-деликтное право, правовой институт, административное право, административно-деликтное право, служебное право, государственные служащие, муниципальные служащие, служебно-дисциплинарный деликт, служебно-дисциплинарная ответственность, служебно-материальная ответственность.

DOI: 10.7256/1729-5920.2014.2.8889

Одной из существующих проблем теории права является дефиниционная неопределенность и различные мнения ученых о характеристиках внутренних структурных элементов отраслей права (включая определения общих понятий «подотрасль права», «правовой институт») и понятиях конкретных подотраслей и институтов в рамках отдельных отраслей¹.

В последнее время в административно-правовой науке появились работы, в которых обосновывается существование администра-

тивно-деликтного права² как подотрасли или даже отрасли российского права³. Однако до сих пор никем не поднимался вопрос о не-

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., 2005. С. 72; Административное право России / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов, 2006. С. 256; Кирин А.В. Указ. соч.; Филант К.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административно-деликтного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 3.

³ Крамник А.Н. Административно-деликтное право. Общая часть. Минск, 2004. С. 10–13; Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж, 2011.

¹ Кирин А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). М., 2012. С. 92.

© Добробаба Марина Борисовна

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Кубанского государственного университета
[dobrobaba_mb@mail.ru]

350000, Краснодарский край, Краснодар, Рашпилевская, 43

обходимости формирования в рамках административного права института служебно-деликтного права, включающего в себя нормы служебного законодательства, основное назначение которых состоит в недопущении отклонения служебных правоотношений от надлежащей реализации, являющиеся средством обеспечения служебных правоотношений.

Служебно-деликтное право – одна из категорий юридической науки. Понятие «категория» (из др. греч. – высказывание, обвинение) в философии означает принципы, суждения; наиболее общие и фундаментальные теоретические понятия, отражающие существенные, всеобщие свойства и отношения явлений действительности и познания. Представляется, что исследование концептуальных основ служебно-деликтного права должно быть связано прежде всего с его характеристикой как научной категории, что обуславливает необходимость сформулировать понятие, выявить существенные свойства и место в системе права. При этом определить место служебно-деликтного права в системе права возможно лишь выявив его соотношение с административным правом как самостоятельной отраслью права, административно-деликтным правом и служебным правом как подотраслями административного права, а также трудовым правом как самостоятельной отраслью права.

В юридической науке до настоящего времени термин «служебно-деликтное право» практически не использовался. Только в работе И.В. Черепановой оно формулируется как институт публичного права, определяющий эффективность государственного управления. При этом автор отождествляет его с комплексом материально-правовых и процедурных норм, регулирующих дисциплинарную и уголовную ответственность государственных служащих⁴. Подобный подход, объединяющий дисциплинарную и уголовную ответственность государственных служащих, берет свое начало в законодательстве Российской империи, где к концу XIX столетия служебно-деликтное право выделилось в самостоятельную подотрасль права государственной службы, включающую в себя нормы о дисциплинарной и уголовной ответственности должностных лиц Российской империи. Классификация служебных проступков и преступлений, а также определенные за них взыскания и наказания сохранились в едином нормативном правовом

акте – Уложении о наказаниях уголовных и исправительных, в котором имелся специальный раздел «О преступлениях и проступках по государственной и общественной службе», состоящий из 176 статей (ст. 329–505)⁵. Уложение о наказаниях не всегда разграничивало должностные преступления и проступки. За одно и то же действие (преступление, проступок) в зависимости от обстоятельств дела, причиненного вреда и формы вины закон предусматривал несколько мер воздействия – от простого замечания до ссылки в каторжные работы с лишением всех прав состояния.

К концу XIX – началу XX вв. в связи с объективными процессами обособления из ставшего достоянием истории классического полицейского права многих новых отраслей уголовное право также обособилось как самостоятельная отрасль российской правовой системы, вобрав в свои достаточно жесткие отраслевые предметные пределы (в виде исчерпывающего перечня норм Особенной части всех последующих уголовных кодексов) все уголовно-правовые запреты и меры наказаний за их несоблюдение⁶.

Понимание служебно-деликтного права, сложившееся к концу XIX в., неприменимо в современных условиях ввиду существенного изменения общественных отношений, развития законодательства. В настоящее время основой разграничения системы юридической ответственности на виды служит отраслевой критерий, позволяющий выявить общие закономерности развития того или иного вида юридической ответственности, определить его юридическую природу, уяснить количество видов юридической ответственности в соответствии с отраслями отечественного права⁷.

Определение сущности служебно-деликтного права обусловлено необходимостью выявления институциональной составляющей данного правового института. Так, В.В. Кизиллов в качестве форм проявления служебной деликтности государственных гражданских служащих называет административные правонарушения, дисциплинарные проступки и неправовые этические нарушения. При этом анализ автором служебных деликтов без должного обоснования ограничивается институтом административной ответственности го-

⁴ Черепанова И.В. Служебно-деликтное право: история и современность // Вестник Омского университета. 2005. № 2 (3). С. 37–41.

⁵ Свод Законов Российской Империи. Т. XV. Свод законов уголовных. Ст. 3565–3652.

⁶ Киринов А.В. Указ.соч. С. 129.

⁷ Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности. СПб., 2007. С. 641.

сударственных гражданских служащих⁸. Представляется, что столь расширительный подход к пониманию институциональной составляющей служебно-деликтного права является нецелесообразным. В условиях стремления к дифференциации форм ответственности, с одной стороны, и унификации отдельных видов юридической ответственности, имеющих идентичные основание и субъекты – с другой, он приведет к размыванию их границ. Использование же терминологии «служебный деликт» применительно к административному проступку государственного служащего указывает лишь на специального субъекта юридического состава административного правонарушения – государственного служащего.

Содержание правового института служебно-деликтного права во многом зависит от того, что вкладывать в понятие «служебный деликт». Российское законодательство не использует термин «деликт», вместе с тем в последнее время он получил широкое распространение в научной литературе: отдельные авторы ввели термины: «конституционный деликт»⁹, «административный деликт»¹⁰, «коррупционный деликт»¹¹, традиционно используется термин «гражданско-правовой деликт».

Если идти от истоков возникновения термина «деликт» и обратиться к римскому праву, то правонарушения (деликты) относились к области, в которой зародились обязательства вследствие причинения вреда. Уже в древнейший период, как это можно видеть из Законов XII таблиц, обязательства возникали не только из договоров, но и из деликтов (правонарушений).

Термин «delictum» является производным от глагола delinquo, который в древности отождествляли с глаголом deficio (отсутствовать)¹². Впервые термин delictum

встречается в текстах комедий Плавта «Амфитрион», «Вакхиды», «Купец»¹³, написанных в конце III – начале II в. до н.э. Ни в одной из комедий не раскрывается значения этого термина, однако употреблен он в значении «проступок». Два века спустя Геллий понимает delictum как наказуемый поступок, нарушающий закон, а в качестве необходимого условия назначения наказания называет желание совершить такой умышленный проступок¹⁴. В работах Гая и юристов следующих поколений¹⁵ термин delictum претерпел некоторые изменения и стал употребляться для обозначения правонарушения вообще.

Говоря о классическом римском праве, необходимо отметить, что в нем так и не сложилось родового понятия деликта. Римские юристы шли не по пути обобщения права, а по пути накопления юридических казусов. Это во многом отличает их от цивилистов современного периода и роднит с английскими юристами, создавшими основы прецедентного права¹⁶. Важность обращения к опыту римских юристов заключается в том, что понятия и категории, разработанные в римском праве, служат основой для многих новейших юридических конструкций.

Можно констатировать, что термин «delictum» прошел в юридической науке сложный путь: от термина, обозначающего проступок вообще, к частному правонарушению и, фактически, обратно – в текстах позднеклассического периода «delictum» часто употребляется для обозначения правонарушения в противовес термину «crimen», использовавшегося при описании конкретных составов правонарушений. На основе публичного деликта в современном уголовном праве разработано понятие преступления, на основе частного – гражданское правонарушение¹⁷.

В теории советского права деликтами стали именовать только гражданские, договорно-имущественные правонарушения как противоречащие нормам гражданского законодательства деяния, за которые предусмот-

⁸ Кизилов В.В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России. Саратов, 2012. С. 77.

⁹ Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

¹⁰ Сажко Т.И. Правосубъектность Конституционного суда субъекта РФ при рассмотрении административных деликтов в сфере исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2004.

¹¹ Головкин С.А. Противодействие коррупционной преступности в России: ретроспектива, современность и перспективы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006.

¹² Марей А.В. Обязательства ex delicto в «Семи Партидах» Альфонсо X Мудрого. М., 2005; Марей А.В. Iniuria в системе римских частных деликтов. D. 47.10: проблемы перевода и интерпретации // Дигесты Юстиниана / отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. VIII: Статьи и указатели. М., 2006. 160–169.

¹³ Тит Макций Плавт. Избранные комедии / пер. с лат. М.; Л., 1933.

¹⁴ Галлий Авл. Аттические ночи. Избранные книги / пер. с лат. Томск, 1993.

¹⁵ Гурлянд И. Римский юрист Гай и его сочинения. Ярославль, 1894.

¹⁶ Zimmerman R. The Law of Obligations: Roman foundations of civilian tradition. 1999. P. 912–914.

¹⁷ Сологуб Д. История развития понятия о деликтах в Римском праве / http://www.sqlaw.ru/mainpartners/850/article_904.html

рено наказание в форме материальной (имущественной) ответственности, являющейся основанием возмещения причиненного ущерба и влекущее возникновение так называемых деликтных обязательств (обязательств вследствие причинения вреда)¹⁸. В отличие от гражданско-правовых деликтов, проступками стали именовать нарушения норм административного права¹⁹ и дисциплинарные служебные нарушения, а преступлениями – нарушения норм уголовного права²⁰.

Во всех названных случаях рассматриваются и подразумеваются разновидности одного и того же – нарушения закона (или правонарушения), что позволяет для простоты восприятия и благозвучия употребить наименование «служебно-деликтное право» вместо «служебно-нарушительного». Стронником подобного подхода в употреблении анализируемой терминологии является и ряд других ученых, предложивших использовать наименование такой подотрасли административного права, как «административно-деликтное право»²¹. Так, термин «административно-деликтные» применительно к отношениям, возникающим в связи с совершением административных правонарушений, впервые был использован Ю.М. Козловым²², а автором первой серьезной научной публикации по проблемам «административно-деликтного права» был А.П. Шергин²³.

В качестве служебно-дисциплинарного деликта как базового понятия служебно-де-

ликтного права следует понимать особый вид правонарушений (деликтов), связанных с нарушением служебных обязанностей, что требует отграничения данного вида деликтов от уголовных преступлений, административных правонарушений и гражданских деликтов с участием государственных служащих. Служебно-дисциплинарные деликты в служебном праве именуются дисциплинарными проступками, совершение которых влечет за собой привлечение государственных служащих к специальному виду юридической ответственности, регулируемой нормами административного права, – дисциплинарной (служебно-дисциплинарной) ответственности.

Нормы, регулирующие дисциплинарную ответственность государственных и муниципальных служащих, выступают разновидностью мер дисциплинарного принуждения, применяемых к служащим в рамках служебных правоотношений²⁴. Проблема осмысления дефиниции «дисциплинарное принуждение» государственных и муниципальных служащих является довольно сложной; институт дисциплинарного принуждения регулируется нормами не только административного, но и трудового права, не имеет своего кодифицированного или даже хотя бы консолидированного законодательного оформления и, как отмечается в научной литературе, дисциплинарная ответственность как одна из разновидностей мер дисциплинарного принуждения до сих пор ждет серьезных исследований и научного осмысления²⁵.

Правовые проблемы дисциплинарной ответственности многоаспектны, имеют межотраслевой характер и находятся на стыке наук административного и трудового права²⁶. В настоящее время достаточно автономная и отличная от действующей в трудовом праве система дисциплинарной ответственности сформирована лишь на государственной военной службе²⁷. Что же касается гражданской

¹⁸ Иоффе О.С. Советское гражданское право. Л., 1958; Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Л., 1973; Флейшиц Е.А. Обязательства из причинения вреда и неосновательного обогащения. М., 1951 и др.

¹⁹ Бахрах Д.Н. Состав административного проступка. Свердловск, 1987; Кисин В.Р. Административное правонарушение: Понятие. Состав. Квалификация. М., 1991; Петров Г.И. Советское административное право. Л., 1960; Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963; Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. М., 1988; Шишов О.Ф. Преступление и административный проступок. М., 1967 и др.

²⁰ Волков Г.И. Классовая природа преступлений и советское уголовное право. М., 1935; Герцензон А.А. Понятие преступления в советском уголовном праве. М., 1955; Дурманов Н.Д. Понятие преступления. М., 1948; Пионтковский А.А. Учение о преступлении. М., 1961 и др.

²¹ Кирин А.В. Указ.соч. С. 115; Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 336.

²² Советское административное право / под ред. Ю.М. Козлова. М., 1985. С. 215.

²³ Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 52–64.

²⁴ Общее административное право / под ред. Ю.Н. Старикова. Воронеж, 2007. С. 639.

²⁵ Кирин А.В. Указ. соч. С. 100.

²⁶ Добробаба М.Б. Отраслевая принадлежность дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской Федерации // Современное право. 2008. № 4. С. 90–94.

²⁷ О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (в ред. от 30.12.2012) // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7613; Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 (в ред. от 14 января 2013 г.) // СЗ РФ. 2007. № 47 (1 ч.). Ст. 5749; 2013. № 3. Ст. 171.

и правоохранительной службы, то, за незначительными исключениями, нормы, регулирующие дисциплинарную ответственность служащих указанных видов службы, представляют собой рецепцию норм трудового законодательства²⁸. Между тем согласимся, что различия между общей дисциплинарной ответственностью работников и специальной ответственностью государственных служащих должны иметь сущностный характер, так как несмотря на внешнее сходство, эти виды ответственности отличаются прежде всего по целевому назначению²⁹. Следует отметить, что применительно к специальной дисциплинарной ответственности в нормативно-правовых актах отсутствует указание на ее цели, что свидетельствует о несовершенстве законодательства в этой области.

Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих является общей и применяется по общим правилам, установленным трудовым законодательством. Так, согласно ч. 3 ст. 27 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «О муниципальной службе в Российской Федерации»³⁰ «порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством». В то же время некоторые особенности дисциплинарной ответственности муниципальных служащих могут фиксироваться в муниципальном законодательстве и актах органов местного самоуправления.

Сложно понять логику законодателя, установившего в отношении служащих двух уровней публичной службы порядок привлечения к дисциплинарной ответственности нормативными актами разной отраслевой принадлежности. Муниципальные служащие по своему правовому статусу существенно не отличаются от государственных служащих, их права, обязанности, ответственность, круг полномочий во многом совпадают с правовым статусом государственных служащих Российской Федерации³¹. Поэтому в перспективе следует отказаться от регулирования правового института дисциплинарной ответственности муниципальных служащих нормами трудового права, установив для государствен-

ных гражданских и муниципальных служащих единый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности.

Несмотря на тождественность многих понятий и институтов, дисциплинарная ответственность в границах трудового и административного права имеет серьезные отличия, которые позволяют говорить о наличии оснований для дифференциации дисциплинарной ответственности по субъектному составу и разграничения двух самостоятельных видов юридической ответственности, таких как: 1) служебно-дисциплинарная ответственность; 2) дисциплинарно-трудовая ответственность. При таком подходе первая является частью административного права и субинститутом служебно-деликтного права.

Если следовать логике отдельных авторов³², институт служебно-деликтного права должен охватывать всю совокупность действующих правовых норм, устанавливающих все возможные виды (меры) дисциплинарного принуждения, используемые государством в целях предупреждения и пресечения дисциплинарных проступков, наказания виновных лиц за совершенные дисциплинарные проступки, а также возмещения имущественного ущерба, причиненного дисциплинарным проступком. Подобное понимание предмета рассматриваемого права несколько его расширяет. Так, меры дисциплинарного пресечения совершения противоправных действий или в связи с ними, так и в целях предупреждения. К примеру, согласно п. 7 ст. 59 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2013 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³³, принимая решение о проведении служебной проверки, представитель нанимателя может отстранить гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок, от замещаемой должности, чтобы тот не смог помешать расследованию правонарушения. Отстранение преследует и иную цель – пресечь неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей. Кроме того, данная мера способствует обеспечению нормальной работы комиссии и невозможности ликвидации документов, воздействия на членов комиссии, воспрепятствования ее работе иным образом.

²⁸ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Служебное право Российской Федерации. М., 2011. С. 382.

²⁹ Там же.

³⁰ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; Российская газета. 2013. 14 мая.

³¹ Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I. С. 626.

³² Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., 2009. С. 82–83.

³³ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; Российская газета. 2013. 27 нояб.

Следует отметить, что и меры дисциплинарного пресечения, и дополнительные дисциплинарные меры материально-морального воздействия имеют вспомогательный характер. Как отмечает В.С. Нерсесянц, подобные предусмотренные законом принудительные меры – это вспомогательные (обеспечительные) правовые средства, в необходимых случаях допускаемые законом для надлежащего осуществления правоприменительного процесса, определения меры самой юридической ответственности и ее практической реализации³⁴. Данные аргументы не позволяют включать отдельные меры дисциплинарного принуждения, не являющиеся мерами дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих, в комплекс норм правового института служебно-деликтного права.

Что касается материальной ответственности, выступающей разновидностью мер дисциплинарного принуждения, то в теоретическом плане пока не решен вопрос о природе этого вида ответственности, ее отраслевом либо междисциплинарном характере. В теории трудового права по такому критерию, как субъект, принято выделять: 1) материальную ответственность работодателя перед работником; 2) материальную ответственность работника за ущерб, причиненный имуществу работодателя³⁵. В рамках служебно-деликтного права интерес представляет последний вид материальной ответственности государственных (муниципальных) служащих за ущерб, причиненный имуществу государственного (муниципального) органа.

К сожалению, ни в теории, ни в правоприменительной практике нет достаточно четкого понимания специфики направленности мер материальной ответственности государственных (муниципальных) служащих, не установлены основные критерии ущерба, подлежащего возмещению, что несомненно оказывает негативное воздействие на эффективное функционирование аппарата отдельных государственных органов, а также качество государственного управления в целом. Полагаем, что общая концепция материальной ответственности в современных условиях, связанных с бурным развитием служебного законодательства и активными исследованиями вопросов общей теории юридической ответственности, нуждается в пересмотре.

Несмотря на то, что санкции материальной ответственности государственных (муниципальных) служащих имеют правосоставительный (имущественный) характер, сама материальная ответственность в служебном праве имеет публичный характер. Подобный вывод в настоящее время безоговорочно справедлив применительно к военнослужащим, материальная ответственность которых регулируется специальным Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2013 г.) «О материальной ответственности военнослужащих»³⁶. Обосновывая административно-правовой характер материальной ответственности военнослужащих, Д.Н. Лопатин определяет последнюю как институт административного права, представляющий собой совокупность норм административного права, которые регламентируют отношения по возмещению материального ущерба, причиненного военнослужащими. Именно в связи с этим она реализуется в административно-правовом порядке³⁷.

Институт материальной ответственности обстоятельно исследован в трудовом праве. Но несмотря на административно-правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих, целостной концепции публично-правового регулирования данного правового института не сформировано. Учитывая специфику направленности мер данной ответственности государственных (муниципальных) служащих, отличную от материальной ответственности работников по нормам трудового права, будет целесообразным дифференцировать ее на два вида: 1) служебно-материальную, которая должна стать субинститутом служебно-деликтного права; 2) материально-трудовую – традиционный вид ответственности работников по нормам трудового права.

Если ущерб причинен имуществу государственного (муниципального) органа в рамках служебных правоотношений, т.е. в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением государственным (муниципальным) служащим своих служебных обязанностей, последний должен быть привлечен к служебно-материальной ответственности, имеющей административно-правовую природу; если же

³⁴ История политических и правовых учений / под ред. В.С. Нерсесянца, М., 1988. С. 523.

³⁵ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Трудовое право России. М., 2007. С. 269.

³⁶ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3682; Российская газета. 2013. 27 нояб.

³⁷ Лопатин Д.В. Административно-правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

такой ущерб причинен государственным (муниципальным) служащим вне рамок служебных правоотношений, возмещение ущерба должно производиться по нормам гражданского права. При этом возмещение ущерба государственным (муниципальным) служащим должно осуществляться независимо от привлечения его к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия, которыми причинен ущерб, что обусловлено публично-правовой природой служебно-материальной ответственности как субинститута служебно-деликтного права. Материальная ответственность государственных (муниципальных) служащих всегда связана с совершением дисциплинарного проступка (служебно-дисциплинарного деликта), в результате которого причинен материальный ущерб государственному (муниципальному) органу, являясь разновидностью мер дисциплинарного принуждения, поэтому она должна рассматриваться в качестве дополнительной меры дисциплинарного воздействия в рамках служебных правоотношений.

Таким образом, служебно-деликтное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения служебно-дисциплинарной ответственности государственных служащих и служебно-материальной ответственности военнослужащих. В перспективе представляется необходимым направить усилия законодателя на разработку и принятие законодательных актов, регулирующих дисциплинарную ответственность муниципальных служащих, а также материальную ответственность государственных гражданских служащих, служащих правоохранительной службы и муниципальных служащих нормами права, имеющими исключительно административно-правовую природу.

Среди ученых, исследующих предмет административно-деликтного права, не сформировалось единого мнения по вопросу о структуре его предмета. Так, Л.Л. Попов и В.А. Круглов не включают реализацию административной ответственности в предмет административно-деликтного права³⁸, при этом В.А. Круглов выделяет административно-деликтное процессуальное право как самостоятельную отрасль права³⁹. По мнению Ю.Н. Старилова, административно-де-

ликтное право включает две части: материальное административно-деликтное право и процессуальное административно-деликтное право⁴⁰. К нормам и институтам административно-деликтного права автор относит: виды, меры административного принуждения и порядок их применения; определение органов и должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях; регламентацию принципов производства по делу об административном правонарушении⁴¹. Проецируя данный спор в плоскость служебно-деликтного права, полагаем, что исследуемый правовой институт, наряду с материальными, должен регулировать процессуальные отношения. Это позволяет сделать вывод: служебно-деликтное право охватывает комплекс материально-правовых и процессуальных норм, регулирующих служебно-дисциплинарную ответственность государственных (муниципальных) служащих.

Любой правовой институт является частью наиболее крупного и относительно самостоятельного подразделения системы права – отрасли (подотрасли) права. Как научная категория, служебно-деликтное право – это институт служебного права, который включает в себя обособленную группу норм, регулирующих однородные отношения и отличающихся качественным единством. Одним из первых возможность существования публичного служебного права обосновал Ю.Н. Старилов⁴², позже им было сформулировано понятие служебного права в качестве права публичной службы (государственной и муниципальной) – подотрасли административного права, регулирующей публично-служебные отношения, складывающиеся в органах публичной службы по поводу ее организации и функционирования, осуществления компетенции государственных органов и органов местного самоуправления⁴³. Идея формирования служебного права в качестве системы норм, регламентирующих отношения на государственной и муниципальной службе, получила поддержку

⁴⁰ Старилов Ю.Н. Российское административное право: к вопросу о соотношении материальных и процессуальных норм // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 53.

⁴¹ Общее административное право / под ред. Ю.Н. Старилова. С. 65.

⁴² Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... д –ра юрид. наук. Воронеж, 1996. С. 367.

⁴³ Старилов Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сб. избранных научных трудов. Воронеж, 2010. С. 445.

³⁸ Попов Л.Л., Круглов В.А. Административно-деликтное право. М., 2005. С. 13.

³⁹ Круглов В.А. Административно-деликтное право Республики Беларусь: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 16.

и ряда других ученых⁴⁴. Появились работы, в которых обосновывается самостоятельность служебного права как правовой отрасли. Так, по мнению И.А. Дякиной, служебное право является комплексной отраслью российского права⁴⁵. Однако аргументы автора в обоснование такого теоретического подхода могут быть подвергнуты серьезной критике, поэтому позиция И.А. Дякиной не получила широкой научной поддержки.

Институт государственной службы большинством современных ученых признается сложным комплексным правовым институтом, регулируемым нормами ряда отраслей права: конституционного, административного, уголовного, трудового, финансового, международного⁴⁶. Круг нормативных источников, регулирующих служебные отношения, очень велик, однако это свидетельствует лишь об отсутствии кодификации служебного законодательства подобно тому, как не имеет единого кодифицированного источника административное право Российской Федерации. Кроме того, как справедливо отмечается в научной литературе, практически любая отрасль права может содержать нормы, имеющие двойную, тройную и т.д. отраслевую принадлежность. Это вполне естественно, так как границы между отраслями права не являются какими-то монолитами, представляют в ряде случаев достаточно размытые образования. Да и сами отрасли права в законодательстве четко не выделены, а являются теоретическими конструкциями⁴⁷. Полагаем, что с развитием служебного законодательства нормы других правовых отраслей должны быть исключены из сферы регулирования служебных отношений, вместо них будут приниматься нормы административно-правового характера.

Служебно-деликтное право является институтом административного права в рамках служебного права. В то же время нельзя

не признать, что между административно-деликтным правом и служебно-деликтным правом должна быть определенная взаимосвязь. Не являясь сторонником выделения административно-деликтного права в качестве самостоятельной отрасли права, мы поддерживаем позицию ученых, отстаивающих его самостоятельный подотраслевой статус. При этом их мнения об институциональном содержании административно-деликтного права не совпадают.

Так, отдельные ученые определяют административно-деликтное право как предметно единый комплекс правовых институтов, объединяющих материальные и процессуальные административно-правовые нормы, регламентирующие основания и порядок применения уполномоченными субъектами административной юрисдикции системы мер административной ответственности (административных наказаний) за совершение административных правонарушений. По мнению Ю.Н. Старилова, административно-деликтное право охватывает: виды, меры административного принуждения и порядок их применения; определение органов и должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях; регламентацию принципов производства по делам об административных правонарушениях⁴⁸. Особую позицию занимает Д.Н. Бахрах, дополнивший содержание административно-деликтного права также вопросами дисциплинарной и материальной ответственности, используя в качестве названия одного из разделов учебника по административному праву России «Дисциплинарное принуждение как метод публичной администрации»⁴⁹.

Учитывая, что дисциплинарная ответственность государственных служащих имеет административно-правовую природу и применяется в рамках служебных правоотношений, регулируемых нормами служебного права, соответственно, к ней может быть применена дефиниция «служебно-дисциплинарная ответственность», служебно-деликтное право является институтом административно-деликтного права как подотрасли административного права.

В настоящее время имеются объективные предпосылки утверждать, что служебно-деликтное право представляет собой в рам-

⁴⁴ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Служебное право Российской Федерации. М., 2011; Чаннов С.Е. Служебное право как формирующаяся отрасль российского права // Власть. 2011. № 1. С. 105–108.

⁴⁵ Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: автореф. дис. ... д-ра юрид.наук. Ростов н/Д., 2007.

⁴⁶ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М., 1999. С. 26; Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. М., 1996. С. 19; Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 64 и др.

⁴⁷ Чаннов С.Е. Служебное право как формирующаяся отрасль российского права. С. 107.

⁴⁸ Общее административное право / под ред. Ю.Н. Старилова. С. 65.

⁴⁹ Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2011. С. 414–426.

ках служебного права комплексный институт административного права, являясь при этом одновременно институтом административно-деликтного права. При решении вопроса об определении границ служебно-деликтного права необходимо сделать вывод, что они должны определяться рамками служебных отношений, возникающих как в связи с совершением служащими дисциплинарных проступков (служебно-дисциплинарных деликтов), связанных с несоблюдением служебной дисциплины и привлечением виновных к служебно-дисциплинарной ответственности, так и в связи с причинением ими материального ущерба имуществу государственных (муниципальных) органов.

Служебно-деликтное право является комплексным правовым институтом административного права. Комплексные правовые институты – наиболее распространенная разновидность комплексных правовых явлений. Одним из факторов, подтверждающих комплексность правового регулирования института служебно-деликтного права, является межотраслевой характер правового регулирования дисциплинарной и материальной ответственности государственных (муниципальных) служащих в рамках служебных правоотношений, применение которых имеет место в случае совершения служащими служебных деликтов. Об этом свидетельствует наличие совокупности (комплекса) взаимосвязанных юридических норм о применении названных мер, содержащихся в различных отраслях права (таких как административное и трудовое), но регулирующих качественно однородные общественные отношения.

Библиография:

1. Административное право России / под ред. Н.М. Кони́на, Ю.Н. Старилова. – Саратов, 2006.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2011.
3. Бахрах Д.Н. Состав административного проступка. – Свердловск, 1987.
4. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. – М., 2005.
5. Волков Г.И. Классовая природа преступлений и советское уголовное право. – М., 1935.
6. Галлий Авл. Аттические ночи. Избранные книги / пер. с лат. – Томск, 1993.
7. Герцензон А.А. Понятие преступления в советском уголовном праве. – М., 1955.
8. Головкин С.А. Противодействие коррупционной преступности в России: ретроспектива, современность и перспективы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2006.
9. Гурлянд И. Римский юрист Гай и его сочинения. – Ярославль, 1894.
10. Дигесты Юстиниана / отв. ред. Л.Л. Кофанов. Том VIII: Статьи и указатели. – М., 2006.

В служебном⁵⁰ и административно-деликтном праве⁵¹, институтами которых одновременно является служебно-деликтное право, можно выделить как материальные, так и процессуальные нормы, поэтому логичен вывод: еще одна особенность института служебно-деликтного права заключается в том, что он содержит нормы как материального, так и процессуального права.

Наиболее значимым фактором, обосновывающим комплексный характер института служебно-деликтного права, является наличие ряда субинститутов, входящих в структуру института служебно-деликтного права, таких как: а) субинститут служебно-дисциплинарной ответственности; б) субинститут служебно-материальной ответственности служащих за ущерб, причиненный имуществу государственного (муниципального) органа.

Таким образом, служебно-деликтное право – это научная категория, представляющая собой комплексный административно-правовой институт в рамках служебного права и одновременно институт административно-деликтного права. Факторами, подтверждающими комплексность исследуемого института, являются: 1) включение в его структуру таких субинститутов, как служебно-дисциплинарная и служебно-материальная ответственность государственных (муниципальных) служащих; 2) межотраслевое правовое регулирование применения мер ответственности, за совершение служебно-дисциплинарных деликтов (нормами административного и трудового права); 3) институт служебно-деликтного права содержит нормы как материального, так и процессуального права.

⁵⁰ Служебное право (Государственная гражданская служба) / общ.ред. И.Н. Барциц, рук. авт. колл. В.Г.Игнатов. М., Ростов н/Д., 2007. С. 21.

⁵¹ Рогачёва О.С. Указ.соч. С. 187.

11. Добробаба М.Б. Отраслевая принадлежность дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской Федерации // Современное право. – 2008. – № 4.
12. Дурманов Н.Д. Понятие преступления. – М., 1948.
13. Дякина И.А. Службное право как комплексная отрасль права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Ростов н/Д., 2007.
14. Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.
15. Иоффе О.С. Советское гражданское право. – Л., 1958.
16. История политических и правовых учений / под ред. В.С. Нерсисянца. – М., 1988.
17. Кизилев В.В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России. – Саратов, 2012.
18. Киринов А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). – М., 2012.
19. Кисин В.Р. Административное правонарушение: Понятие. Состав. Квалификация. – М., 1991.
20. Крамник А.Н. Административно-деликтное право. Общая часть. – Минск, 2004.
21. Круглов В.А. Административно-деликтное право Республики Беларусь: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008.
22. Лопатин Д.В. Административно-правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.
23. Марей А.В. Обязательства ex delicto в «Семи Партидах» Альфонсо Х Мудрого. – М., 2005.
24. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. – М., 1999.
25. Общее административное право / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 2007.
26. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. – М., 1996.
27. Петров Г.И. Советское административное право. – Л., 1960.
28. Пионтковский А.А. Учение о преступлении. – М., 1961.
29. Попов Л.Л., Круглов В.А. Административно-деликтное право. – М., 2005.
30. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Службное право Российской Федерации. – М., 2011.
31. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Трудовое право России. – М., 2007.
32. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права. – Воронеж, 2011.
33. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. – М., 2009.
34. Сажко Т.И. Правосубъектность Конституционного суда субъекта РФ при рассмотрении административных деликтов в сфере исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2004.
35. Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. – М., 1963.
36. Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. – М., 1988.
37. Службное право (Государственная гражданская служба) / общ. ред. И.Н. Барциц, рук. авт. кол. В.Г. Игнатов. – М., Ростов н/Д, 2007.
38. Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. – Л., 1973.
39. Советское административное право / под ред. Ю.М. Козлова. – М., 1985.
40. Сологуб Д. История развития понятия о деликтах в Римском праве / http://www.sqlaw.ru/mainpartners/850/article_904.html
41. Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – Воронеж, 1996.
42. Стариков Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов. – Воронеж, 2010.
43. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М., 2002.
44. Стариков Ю.Н. Российское административное право: к вопросу о соотношении материальных и процессуальных норм // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1.
45. Тит Макций Плавт. Избранные комедии / пер. с лат.; под ред. М.М. Покровского. – М. – Л., 1933.
46. Филант К.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административно-деликтного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006.

47. Флейшиц Е.А. Обязательства из причинения вреда и неосновательного обогащения. – М., 1951.
48. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности. – СПб., 2007.
49. Чаннов С.Е. Служебное право как формирующаяся отрасль российского права // Власть. – 2011. – № 1.
50. Черепанова И.В. Служебно-деликтное право: история и современность // Вестник Омского университета. – 2005. – № 2 (3).
51. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005.
52. Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. – 1994. – № 8–9.
53. Шишов О.Ф. Преступление и административный проступок. – М., 1967.
54. Zimmerman R. The Law of Obligations: Roman foundations of civilian tradition. – 1999.

References

1. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik / pod red. N.M. Konina, Yu.N. Starilova. – Saratov, 2006.
2. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo Rossii. – М., 2011.
3. Bakhrakh D.N. Sostav administrativnogo prostupka. – Sverdlovsk, 1987.
4. Bakhrakh D.N., Rossinskii B.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo. – М., 2005.
5. Volkov G.I. Klassovaya priroda prestuplenii i sovetskoe ugovolnoe pravo. – М., 1935.
6. Gallii Avl. Atticheskie nochi. Izbrannye knigi: Perevod s latinskogo. – Tomsk, 1993.
7. Gertsenzon A.A. Ponyatie prestupleniya v sovetskom ugovolnom prave. – М., 1955.
8. Golovko S.A. Protivodeistvie korruptsionnoi prestupnosti v Rossii: retrospektiva, sovremennost' i perspektivy: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. – Tyumen', 2006.
9. Gurlyand I. Rimkii yurist Gai i ego sochineniya. – Yaroslavl', 1894.
10. Digesty Yustiniana / otv. red. L.L. Kofanov. Tom VIII: Stat'i i ukazateli. – М., 2006.
11. Dobrobaba M.B. Otraselevaya prinadlezhnost' distsiplinarnoi otvetstvennosti gosudarstvennykh sluzhashchikh Rossiiskoi Federatsii // Sovremennoe pravo. – 2008. – № 4.
12. Durmanov N.D. Ponyatie prestupleniya. – М., 1948.
13. Dyakina I.A. Sluzhebnoe pravo kak kompleksnaya otrasl' prava: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. – Rostov n/D., 2007.
14. Zabrovskaya L.V. Konstitutsionno-pravovye delikty: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. – М., 2003.
15. Ioffe O.S. Sovetskoe grazhdanskoe pravo. – L., 1958.
16. Istoriya politicheskikh i pravovykh uchenii: uchebnik / pod red. V.S. Nersesyantsa. – М., 1988.
17. Kizilov V.V. Institut administrativnoi otvetstvennosti gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh Rossii. – Saratov, 2012.
18. Kirin A.V. Administrativno-deliktnoe pravo (teoriya i zakonodatel'nye os-novy): monografiya. – М., 2012.
19. Kisin V.R. Administrativnoe pravonarushenie: Ponyatie. Sostav. Kvalifikatsiya. – М., 1991.
20. Kramnik A.N. Administrativno-deliktnoe pravo. Obshchaya chast'. – Minsk, 2004.
21. Kruglov V.A. Administrativno-deliktnoe pravo Respubliki Belarus': avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. – М., 2008.
22. Lopatin D.V. Administrativno-pravovoe regulirovanie material'noi otvetstvennosti voennosluzhashchikh v Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. – М., 2007.
23. Marei A.V. Obyazatel'stva ex delicto v «Semi Partidakh» Al'fonso X Mudrogo. – М., 2005.
24. Nozdrachev A.F. Gosudarstvennaya sluzhba: uchebnik dlya podgotovki gosudarstvennykh sluzhashchikh. – М., 1999.
25. Obshchee administrativnoe pravo: uchebnik / pod red. Yu.N. Starilova. – Voronezh, 2007.
26. Ovsyanko D.M. Gosudarstvennaya sluzhba Rossiiskoi Federatsii. – М., 1996.
27. Petrov G.I. Sovetskoe administrativnoe pravo. – L., 1960.
28. Piontkovskii A.A. Uchenie o prestuplenii. – М., 1961.
29. Popov L.L., Kruglov V.A. Administrativno-deliktnoe pravo. – М., 2005.
30. Presnyakov M.V., Channov S.E. Sluzhebnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. – М., 2011.
31. Presnyakov M.V., Channov S.E. Trudovoe pravo Rossii. – М., 2007.
32. Rogacheva O.S. Effektivnost' norm administrativno-deliktnogo prava. – Voronezh, 2011.
33. Rossinskii B.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo. – М., 2009.

34. Sazhko T.I. Pravosub'ektnost' Konstitutsionnogo suda sub'ekta RF pri rassmotrenii administrativnykh deliktov v sfere ispolnitel'noi vlasti: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – Khabarovsk, 2004.
35. Samoshchenko I.S. Ponyatie pravonarusheniya po sovetskomu zakonodatel'stvu. – M., 1963.
36. Sevryugin V.E. Ponyatie pravonarusheniya (prostupka) po administrativnomu zakonodatel'stvu. – M., 1988.
37. Sluzhebnoe pravo (Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba) / obshch. red. I.N. Bartsits, ruk. avt. kol. V.G. Ignatov. – M., Rostov n/D., 2007.
38. Smirnov V.T., Sobchak A.A. Obshchee uchenie o deliktnykh obyazatel'stvakh v sovetskom grazhdanskom prave. – L., 1973.
39. Sovetskoe administrativnoe pravo / pod red. Yu.M. Kozlova. – M., 1985.
40. Sologub D. Istoriya razvitiya ponyatiya o deliktakh v Rimskom prave / http://www.sqlaw.ru/mainpartners/850/article_904.html
41. Starilov Yu.N. Gosudarstvennaya sluzhba v Rossiiskoi Federatsii: teoretiko-pravovoe issledovanie: dis. ... d-ra yurid. nauk. – Voronezh, 1996.
42. Starilov Yu.N. Iz publikatsii poslednikh let: vospominaniya, idei, mneniya, somneniya...: sbornik izbrannykh nauchnykh trudov. – Voronezh, 2010.
43. Starilov Yu.N. Kurs obshchego administrativnogo prava. V 3 t. T. I: Istoriya. Nauka. Predmet. Normy. Sub'ekty. – M., 2002.
44. Starilov Yu.N. Rossiiskoe administrativnoe pravo: k voprosu o sootnoshenii material'nykh i protsessual'nykh norm // Rossiiskii yuridicheskii zhurnal. – 2003. – № 1.
45. Tit Maksii Plavt Izbrannye komedii / per. s lat.; / pod red. M.M. Pokrovskoga. – M. – L., 1933.
46. Filant K.G. Zakonodatel'stvo sub'ektov Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh v sisteme administrativno-deliktного prava: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – Ekaterinburg, 2006.
47. Fleishits E.A. Obyazatel'stva iz prichineniya vreda i neosnovatel'nogo ob-ogashcheniya. – M., 1951.
48. Khachaturov R.L., Lipinskii D.A. Obshchaya teoriya yuridicheskoi otvetstvennosti. – SPb., 2007.
49. Channov S.E. Sluzhebnoe pravo kak formiruyushchayasya otrasl' rossiiskogo prava // Vlast'. – 2011. – № 1.
50. Cherepanova I.V. Sluzhebno-deliktное pravo: istoriya i sovremennost' // Vestnik Omskogo universiteta. – 2005. – № 2 (3).
51. Chikanova L.A. Primenenie trudovogo zakonodatel'stva k sluzhebnyim otnosheniyam na gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe: teoriya i praktika: dis. ... d-ra yurid. nauk. – M., 2005.
52. Shergin A.P. Problemy administrativno-deliktного prava // Gosudarstvo i pravo. – 1994. – № 8–9.
53. Shishov O.F. Prestuplenie i administrativnyi prostupok. – M., 1967.
54. Zimmerman R. The Law of Obligations: Roman foundations of civilian tradition. – 1999.

Материал поступил в редакцию 15 июня 2013 г.