

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ КОЛЛИЗИИ

*В статье рассматривается специфика применения к государственным гражданским служащим административной ответственности. Анализируются, какие категории государственных гражданских служащих могут быть подвергнуты ответственности по административному праву. Автор считает возможным использовать в России опыт регулирования ответственности государственных (гражданских) служащих в отдельных зарубежных странах. Целью предложений автора статьи по совершенствованию правового регулирования института ответственности государственных гражданских служащих является полноценная гарантированность права на защиту государственного гражданского служащего.*

**Ключевые слова:** государственный гражданский служащий, административная ответственность государственного гражданского служащего, право на защиту государственного гражданского служащего.



**Динара  
Борисовна  
МИННИГУЛОВА,**

доктор  
юридических наук,  
доцент,  
заведующий кафедрой  
предпринимательского  
и финансового права  
Башкирской академии  
государственной службы  
и управления при Президенте  
Республики Башкортостан

**D. B. MINNIGULOVA,**

Doctor of Legal Sciences, Assistant Professor,  
Head of Department of Entrepreneurial and Financial Law  
of Bashkir Academy of Public Service and Administration  
of the President of the Republic of Bashkortostan

### ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS: COLLISIONS OF LEGAL REGULATION

*The specific of the application of administrative responsibility to civil servants is considered in the article. The categories of civil servants who can be subject to administrative responsibility are analyzed. The author thinks it is possible to use in Russia the experience of the regulation of civil servants' responsibility of some other countries. The purpose of the author's proposals on the improvements of the legal institute of civil servants' responsibility is to fully guarantee the right on protection of civil servants.*

**Keywords:** civil servant, administrative responsibility of civil servant, the right on protection of civil servant.



**А**дминистративное право Российской Федерации переживает процесс активного наращивания собственного потенциала, о чем свидетельствуют современные векторы его развития, в частности, в структуре указанной отрасли права формируются новые подотрасли и укрупняются правовые институты, усложняется система и структура административного права. В структуре административного права относительно крупной является сфера государственной службы, которая на фоне проводимой административной реформы остается приоритетной и актуальной для науки и практики. Так, оформляется служебное право<sup>1</sup>, служебно-деликтное право<sup>2</sup> и др., эффективно исследуются служебная деятельность во взаимосвязи с правовыми основами инноватизации<sup>3</sup> и т.д. Стоит отметить, что не только наука административного права, но и административное законодательство постоянно находится под влиянием современной административной юрисдикционной практики, ярким примером чему служит принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 08.03.2015 № 21-ФЗ<sup>4</sup>, согласно вводимому закону он действует с 15 сентября 2015 года, за исключением отдельных положений, для которых установлен срок 15 сентября 2016 года, а п. 14 ст. 21 КАС РФ вводится в действие с 1 января 2017 года<sup>5</sup>.

1. Согласно п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. С точки зрения рассматриваемой проблематики содержание данного пункта Кодекса административного судопроизводства затрагивает отдельные моменты процедуры рассмотрения индивидуальных служебных споров на государственной гражданской службе (далее — гражданская служба) и процедуру привлечения государственных гражданских служащих (далее — гражданские

<sup>1</sup> Например: *Старилов Ю. Н.* Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России: была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? // *Административное право и процесс.* 2014. № 7. С. 8—25.

<sup>2</sup> Например: *Кирин А. В.* Административно-деликтное право (теория и законодательные основы) : монография. М. : Норма; ИНФРА-М, 2012 ; *Добробаба М. Б.* Материальная ответственность государственных и муниципальных служащих: правовая природа, место в системе отраслей права // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2014. № 3. С. 26—29.

<sup>3</sup> *Комахин Б. Н.* Сущность правовых основ деятельности государственных служащих: концептуальные подходы инновационного государства // *Административное право и процесс.* 2014. № 3. С. 75—78.

<sup>4</sup> Российская газета. 2015. 11 марта.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 08.03.2015 № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // *Российская газета.* 2015. 11 марта.

служащие) к административной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей и иных возложенных на них обязанностей, к примеру, законодательством о противодействии коррупции<sup>6</sup> за коррупционные правонарушения, именно в указанном контексте специальных субъектов административной ответственности будут рассматриваться гражданские служащие в данной статье.

На основании ст. 70 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»<sup>7</sup> (далее — Федеральный закон о гражданской службе) индивидуальные служебные споры рассматриваются в том числе судом. Порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется Федеральным законом о гражданской службе, а также *гражданским процессуальным* законодательством Российской Федерации.

В связи с введением в действие КАС РФ, где в качестве предмета регулирования определено осуществление административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции (далее также — суды) административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, считаем возможным рассматривать служебные споры в порядке, предусмотренном КАС РФ, что будет способствовать соблюдению логики публично-правового регулирования государственной гражданской службы. В связи с чем следовало бы внести соответствующие изменения в законодательство о служебных спорах на гражданской службе.

2. Разделяя точку зрения Ю. М. Буравлева, для целей настоящей статьи под административной ответственностью в сфере государственной *гражданской* службы мы понимаем применение в установленном законом порядке в целях защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, *общества и государства* специально уполномоченными государственными органами и должностными лицами в пределах их компетенции, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, мер государственного принуждения за административные правонарушения, *в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением государственными гражданскими служащими возложенных на них обязанностей* (дополнено и выделено нами. — Д. М.)<sup>8</sup>. Основным условием административной ответственности гражданского служащего является совершение им административного правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением им своих служебных обязанностей.

Следует также согласиться с Ю. М. Буравлевым, что на настоящий момент законодательство не содержит правовых норм, устанавливающих административную ответственность гражданских служащих непосредственно за административные правонарушения. Функцию правового регулирования адми-

<sup>6</sup> Например: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 22 дек. 2014 г.) // Российская газета. 2008. 30 дек.

<sup>7</sup> Российская газета. 2004. 31 июля.

<sup>8</sup> Буравлев Ю. М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы : монография. М. : Юрист, 2008.



нистративной ответственности гражданских служащих выполняет Кодекс РФ об административных правонарушениях<sup>9</sup> и законодательство субъектов Российской Федерации<sup>10</sup> в отношении лиц, состоящих на региональной гражданской службе. С позиций рассматриваемой проблемы КоАП РФ содержит одну статью — 2.4, в общих чертах регламентирующую особенности административной ответственности специальных субъектов — военнослужащих, должностных и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов<sup>11</sup>. Собственно гражданские служащие называются лишь в ст. 3.11 КоАП РФ: так, ч. 3 указанной статьи определяет, что дисквалификация может быть применена к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Анализ КоАП РФ показывает, что к административной ответственности могут быть привлечены исключительно должностные лица органов государственной власти, например, согласно ст. 19.6.1 КоАП РФ за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре) *должностные лица* органов государственного контроля (надзора), государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, могут быть привлечены к административной ответственности.

Однако на гражданской службе не все гражданские служащие имеют статус должностных лиц, следовательно, они не могут привлекаться к административной ответственности на основании КоАП РФ. Тем не менее законодатель называет административную ответственность в качестве возможной для гражданских служащих, в частности в Федеральном законе о гражданской службе:

— ч. 3 ст. 15 — в случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий... несет... *административную*... ответственность в соответствии с федеральными законами;

— п. 5 ч. 2 ст. 39 — служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы в связи с применением к гражданскому служащему административного наказания в виде дисквалификации;

— ст. 68 — лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, привлекаются к ответственности в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Несоблюдение ограничений<sup>12</sup> и запретов<sup>13</sup>, связанных с государственной гражданской службой<sup>14</sup>, помимо прекращения государственно-служебных отношений может повлечь административную или уголовную ответственность.

<sup>9</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

<sup>10</sup> Например: Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23.06.2011 № 413-з // Республика Башкортостан. 2011. 01 июля.

<sup>11</sup> Буравлев Ю. М. Указ. соч.

<sup>12</sup> Часть 3 ст. 16 Федерального закона о гражданской службе.

<sup>13</sup> Часть 4 ст. 17 Федерального закона о гражданской службе.

<sup>14</sup> Статьи 16, 17 Федерального закона о гражданской службе.

Несмотря на то что Федеральный закон о гражданской службе называет административную ответственность в качестве возможной для гражданских служащих всех категорий, КоАП РФ не содержит корреспондирующих статей, определяющих составы административных правонарушений и наказаний для таких субъектов административной ответственности, как гражданские служащие. Таким образом, требуется синхронизировать действующее административное законодательство в данном направлении и определить конкретные составы административных правонарушений для гражданских служащих, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих должностных обязанностей. К примеру, Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях<sup>15</sup> включает соответствующие составы: ст. 274 устанавливает, что умышленное непредставление или представление неполных, недостоверных деклараций и сведений о доходах и об имуществе, являющихся объектом налогообложения, лицом, занимающим государственную должность, лицом, уволенным с государственной службы по отрицательным мотивам, а равно супругом (супругой) указанных лиц в сроки, установленные законодательством Республики Казахстан, влечет штраф в размере 50 месячных расчетных показателей.

3. Применение административной ответственности к гражданским служащим обычно не вызывает никаких дискуссий в научной литературе, посвященной гражданской службе, и в специальных исследованиях, посвященных юридической ответственности гражданских служащих. По нашему мнению, в подобных исследованиях не учитывается разделение гражданских служащих на определенные категории (руководители, помощники руководителей, специалисты и обеспечивающие специалисты), которые выполняют различную организационную роль в осуществлении властно-распорядительных полномочий государственного органа, в осуществлении служебно-правовых обязанностей при прохождении гражданской службы. Чаще всего не учитывается, что к административной ответственности могут привлекаться только должностные лица. Однако до настоящего времени ни в теоретическом, ни в практическом аспектах не решен вопрос о понятии и признаках категории «должностное лицо на государственной гражданской службе». Различие определения категории «должностное лицо» кроется и в российском законодательстве, так, КоАП РФ и Уголовный кодекс РФ<sup>16</sup> по-разному ее определяют. Вместе с тем в КоАП РФ имеется внутреннее противоречие в отношении содержания правовой категории «должностное лицо». В общем виде указанная категория определена в примечании ст. 2.4 КоАП РФ и используется в этом Кодексе, однако примечание к ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» КоАП РФ устанавливает, что исключительно в данной статье под должностным лицом понимаются лица, указанные в примечаниях 1— 3 к ст. 285 УК РФ.

В связи с этим требует дополнительного исследования роль и место категории «должностное лицо на государственной (гражданской) службе», а также необходимость его легального определения в законодательстве о государствен-

<sup>15</sup> Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05.07.2014 № 235-з зрк // Казахстанская правда. 2014. 12 июля.

<sup>16</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.



ной, в том числе гражданской, службе. При этом возможны различные подходы к указанному процессу: первый — дать универсальное определение категории «должностное лицо», которое могло бы применяться в любой отрасли законодательства, в том числе в конституционном, административном, трудовом, уголовном праве и других отраслях законодательства (наиболее предпочтительный вариант); второй — определить отраслевые понятия категории «должностное лицо» применительно к особенностям отраслевых правоотношений; третий — ввести в отраслевые законодательные акты отсылочные нормы на определение должностного лица, содержащееся в КоАП РФ или УК РФ.

В качестве имплементации позитивного зарубежного опыта регулирования ответственности гражданских служащих, на наш взгляд, следует:

— во-первых, дифференцировать категории гражданских служащих на квалификационные группы не только в зависимости от занимаемой должности, отнесения к той или иной категории, но и от уровня наделения их публично-властными функциями в принятии управленческих решений;

— во-вторых, усовершенствовать процессуальные вопросы привлечения гражданских служащих к юридической ответственности (в отдельных странах имеются специальные акты, регулирующие процедуру привлечения к ответственности, например Дисциплинарный устав в ФРГ)<sup>17</sup>.

Гармонизация материального и процессуального законодательства в сфере административной ответственности гражданских служащих позволит усилить его публично-правовой курс и сформировать качественный барьер от неисполнения или ненадлежащего исполнения гражданскими служащими своих служебных обязанностей, что в конечном итоге укрепит государственный аппарат России.

<sup>17</sup> Миннигулова Д. Б. Административная и уголовная ответственность государственных гражданских служащих: коллизии правового регулирования // Административное право и процесс. 2012. № 6. С. 27—29.