

УДК 342.9

**СЛУЖЕБНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО КАК КОМПЛЕКСНЫЙ  
ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

**М. Б. Добробаба**

*Кубанский государственный университет*

Поступила в редакцию 3 февраля 2013 г.

**Аннотация:** обосновывается комплексный характер служебно-деликтного права как правового института административного права, анализируются отдельные факторы, подтверждающие данное утверждение.

**Ключевые слова:** административное право, служебно-деликтное право, служебно-дисциплинарный деликт, комплексный правовой институт, дисциплинарная ответственность, материальная ответственность.

**Abstract:** *this article provides an original author's concept, which settles the complexity of the service and delict law as a legal institution of administrative law, analyzes some factors that confirm this statement.*

**Key words:** *administrative law, service and delict law, service-disciplinary delict, complex legal institution, disciplinary responsibility, material responsibility.*

Современное административное право как правовая отрасль и соответствующая область российского законодательства переживает период интенсивного развития, в процессе которого уточняется предмет правового регулирования, реформируются практически все его институты и сама система. Как отмечает Ю. Н. Стариков, наука административного права пытается обобщить происходящие изменения, сформулировать новые положения, обосновать и предложить направления дальнейшего реформирования<sup>1</sup>.

Одним из стратегических направлений административной реформы в Российской Федерации<sup>2</sup> является реформа системы государственной службы страны<sup>3</sup>, в связи с чем особо остро встает проблема низкой эффективности деятельности государственного аппарата, безответственности и правонарушений в сфере государственной службы, требующая совершенствования служебного законодательства и дальнейших научных работок в этой области.

<sup>1</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 299.

<sup>2</sup> О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10.03.2009) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2005. № 46. Ст. 4720 ; 2009. № 12. Ст. 1429.

<sup>3</sup> О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» : указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 (в ред. от 10.08.2012) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2009. № 11. Ст. 1277 ; 2012. № 33. Ст. 4633.

В административно-правовой сфере можно выделить отдельные группы отношений, составляющих подотрасль административного права – служебное право, испытывающие потребность в особых административно-правовых режимах воздействия, в зависимости от целевого назначения, процессуальной формы осуществления, основания и порядка возникновения, изменения и прекращения служебных отношений, правового положения участников и используемых ими средств реализации правосубъектности, характера используемых мер защиты.

В свою очередь, в рамках служебного права можно выделить две большие группы правовых норм, регулирующие:

- 1) служебные правоотношения, являющиеся по своей направленности регулятивными;
- 2) охранительные служебные правоотношения, имеющие в качестве своей цели обеспечение регулятивных служебных правоотношений от возможных нарушений и в совокупности составляющие административно-правовой (служебно-правовой) механизм обеспечения служебных отношений.

В последнее время в административно-правовой науке появились работы, в которых обосновывается существование административно-деликтного права<sup>4</sup>, как подотрасли или даже отрасли российского права<sup>5</sup>. Однако до сих пор никем из ученых не поднимался вопрос о необходимости 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 и которые являются средствами обеспечения служебных правоотношений.

Возможно узкое и расширительное толкование предмета служебно-деликтного права. Рассматривая служебно-деликтное право в широком понимании, необходимо отметить, что, несмотря на то что юридическая ответственность существует и реализуется в рамках охранительных правоотношений, служебно-деликтное право не ограничивается нормативным регулированием специальной дисциплинарной и материальной ответственности, поскольку, как верно указывает С. С. Алексеев, «охранительные правоотношения – категория более широкая и емкая, чем категория юридической ответственности»<sup>6</sup>. Так, Т. Н. Радько выделяет три

<sup>4</sup> См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 72 ; Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. Саратов, 2006. С. 256 ; Кирич А. В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). М., 2012 ; Филант К. Г. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административно-деликтного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 3.

<sup>5</sup> См.: Крамник А. Н. Административно-деликтное право. Общая часть : пособие для студентов вузов. Минск, 2004. С. 10–13 ; Рогачёва О. С. Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж, 2011.

<sup>6</sup> Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1964. Вып. 2. С. 190.

ситуации, когда возникают охранительные отношения: 1) спор между субъектами права; 2) отклонение их от установленного требования (невыполнение соответствующей обязанности); 3) прямое правонарушение<sup>7</sup>.

В этом случае в широком понимании нормы служебно-деликтного права регулируют охранительные служебные отношения, возникающие при разрешении служебных споров и конфликтов, несоблюдении государственными и муниципальными служащими установленных ограничений, нарушении запретов, неисполнении или ненадлежащем исполнении возложенных на них обязанностей и привлечении их к юридической ответственности.

Являясь сторонниками узкого подхода к пониманию предмета служебно-деликтного права, полагаем, что предмет служебно-деликтного права должен быть определен исходя из буквального толкования термина «деликт», с совершением которого нормы служебного законодательства связывают возникновение служебно-деликтных правоотношений. При подобном подходе предмет служебно-деликтного права составляют общественные отношения, связанные с привлечением к дисциплинарной ответственности в связи с совершением дисциплинарного проступка (служебно-дисциплинарного деликта) или с привлечением к материальной ответственности государственных (муниципальных) служащих в связи с причинением материального ущерба государственным (муниципальным) органам служащими в рамках служебных правоотношений.

Служебно-деликтное право является комплексным правовым институтом административного права. Комплексные правовые институты – наиболее распространенная разновидность комплексных правовых явлений. Так, 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.

Учитывая, что в служебном<sup>8</sup> и административно-деликтном праве<sup>9</sup>, институтами которых одновременно является служебно-деликтное право, можно выделить как материальные, так и процессуальные нормы, можно сделать вывод, что еще одна особенность института служебно-деликтного права заключается в том, что он содержит нормы как материального, так и процессуального права.

---

<sup>7</sup> См.: Радько Т. Н. Теория государства и права : учеб. пособие. М., 2001. С. 293.

<sup>8</sup> Служебное право (государственная гражданская служба) : учеб. пособие / общ. ред. И. Н. Барциц, рук. авт. кол. В. Г. Игнатов. М. ; Ростов н/Д., 2007. С. 21.

<sup>9</sup> См.: Рогачёва О. С. Указ. соч. С. 187.

Одним из наиболее значимых факторов, обосновывающих комплексный характер института служебно-деликтного права является *наличие ряда субинститутов, входящих в структуру института служебно-деликтного права*, к которым относятся:

а) субинститут дисциплинарной ответственности государственных (муниципальных) служащих;

б) субинститут материальной ответственности государственных (муниципальных) служащих за ущерб, причиненный имуществу государственного (муниципального) органа.

Дисциплинарная ответственность – это основной вид ответственности государственных и муниципальных служащих, поскольку соблюдение служебной дисциплины (служебного распорядка государственного органа и должностного регламента)<sup>10</sup>, трудовой дисциплины (установленных в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правил внутреннего трудового распорядка, должностной инструкции)<sup>11</sup>, относятся к основным обязанностям служащего. За неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным (муниципальным) служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей (служебно-дисциплинарный деликт), на государственного (муниципального) служащего могут налагаться представителем нанимателя (руководителем, командиром) или работодателем (для муниципального служащего) установленные дисциплинарные взыскания.

В отличие от других видов юридической ответственности дисциплинарная направлена на обеспечение дисциплины в основном в рамках служебного подчинения<sup>12</sup>. Полагаем, что по степени общественной вредности деяния и оперативности вынесения наказания дисциплинарная ответственность государственных служащих близка к процедуре административной ответственности. В теории права дисциплинарную ответственность классифицируют, прежде всего, в зависимости от источников правового регулирования. Так, большинство авторов выделяют три вида дисциплинарной ответственности: 1) в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка; 2) в порядке подчиненности; 3) в соответствии с дисциплинарными уставами и положениями, действующими в некоторых отраслях и сферах<sup>13</sup>.

Несмотря на тождественность многих понятий и институтов, дисциплинарная ответственность в границах трудового и административного

<sup>10</sup> См.: Пункты 2, 5 ч. 1 ст. 15, ст. 56 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 30.12.2012) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

<sup>11</sup> См.: Пункт 4 ч. 1 ст. 12, ч. 3 ст. 27 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 03.12.2012) «О муниципальной службе в Российской Федерации».

<sup>12</sup> См.: Чаннов С. Е. Особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Трудовое право. 2006. № 6.

<sup>13</sup> См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 545 ; Теория государства и права : учебник / В. Я. Любашиц [и др.]. М. ; Ростов н/Д., 2003. С. 588.

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.

Особенность дифференциации дисциплинарной ответственности государственных служащих в системе дисциплинарной ответственности и отнесение ее к служебно-дисциплинарной ответственности связана, прежде всего, с кругом лиц, на которых она распространяется, источниками ее правового регулирования, более широким понятием дисциплинарного проступка, целевым и функциональным предназначением, сущностью и содержанием правоотношений, в рамках которых государственные служащие привлекаются к ответственности, видами дисциплинарных взысканий и порядком их применения. Полагаем, что при таком подходе служебно-дисциплинарная ответственность является частью административного права и субинститутом служебно-деликтного права.

В то же время следует отметить, что если нормы, регулирующие дисциплинарную ответственность государственных служащих, содержатся в актах административного законодательства, то порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий в отношении муниципальных служащих определяется трудовым законодательством. Учитывая, что муниципальная служба является разновидностью публичной службы и имеет целью обеспечение надлежащей деятельности органов местного самоуправления, а также их должностных лиц, дисциплинарная ответственность муниципальных служащих направлена на обеспечение надлежащего порядка местного самоуправления, что позволяет сделать вывод о ее публично-правовой природе. Полагаем, что в перспективе дисциплинарная ответственность муниципальных служащих должна также регулироваться нормами административного права.

Анализ комплексности института служебно-деликтного права требует обоснования включения в его структуру такого субинститута, как материальная ответственность государственных (муниципальных) служащих.

256 Традиционно материальная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности по нормам трудового права. Анализируя данный вид юридической ответственности, Б. А. Шеломов считает, что материальная ответственность сторон трудового договора состоит в обязанности одной из его сторон возмещать в соответствии с законодательством материальный ущерб, причиненный ею другой стороне этого договора<sup>14</sup>.

По мнению З. А. Кондратьевой, материальная ответственность сторон трудового договора является одним из видов юридической ответственности, заключается в обязанности возместить причиненный другой стороне реальный имущественный ущерб и наступает при наличии ос-

---

<sup>14</sup> См.: Трудовое право : учебник / отв. ред. О. В. Смирнов. М., 1997. С. 328.

нований, условий и в объеме, закрепленных в трудовом законодательстве<sup>15</sup>.

Как отмечает В. Г. Малов, материальная ответственность состоит в возложении на сторону трудового договора (работодателя или работника), причинившую имущественный ущерб (моральный вред) другой стороне, обязанности возместить этот ущерб (вред) в соответствии с нормами трудового (а в случаях, предусмотренных законом, – гражданского) права<sup>16</sup>.

Анализ приведенных суждений по затронутому вопросу позволил К. Н. Гусову и Ю. Н. Полетаеву прийти к выводу, что «в указанных определениях взаимной ответственности по нормам трудового права такая ответственность истолковывается как обязанность той или иной стороны трудового договора возместить ущерб (вред) другой стороне»<sup>17</sup>. По мнению авторов, материальная ответственность по нормам трудового права представляет сегодня самостоятельный вид юридической ответственности сторон трудового договора за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей по указанному договору<sup>18</sup>.

В теории трудового права по такому критерию, как субъект, принято выделять следующие виды материальной ответственности:

- 1) материальная ответственность работодателя перед работником;
- 2) материальная ответственность работника за ущерб, причиненный имуществу работодателя<sup>19</sup>.

В рамках служебно-деликтного права интерес представляет последний вид материальной ответственности государственного (муниципального) служащего 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 на 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 правосстановительный

<sup>15</sup> См.: Трудовое право России : учебник / под ред. А. М. Куренного. М., 2004. С. 384.

<sup>16</sup> См.: Трудовое право : учебник / под ред. О. В. Смирнова, И. О. Снигирёва. М., 2007. С. 477.

<sup>17</sup> Гусов К. Н., Полетаев Ю. Н. Ответственность по российскому трудовому праву : науч.-практ. пособие. М., 2008. С. 122.

<sup>18</sup> См.: Там же.

<sup>19</sup> См.: Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Трудовое право России : учебник. М., 2007. С. 269.



(имущественный) характер, сама материальная ответственность в служебном праве имеет публичный характер. Подобный вывод безоговорочно справедлив в настоящее время применительно к военнослужащим, материальная ответственность которых регулируется специальным Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ (в ред. от 04.12.2006) «О материальной ответственности военнослужащих»<sup>20</sup> (далее – Федеральный закон о материальной ответственности военнослужащих).

Так, обосновывая административно-правовой характер материальной ответственности военнослужащих, Д. Н. Лопатин определяет материальную ответственность как институт административного права, представляющий собой совокупность норм административного права, которые регламентируют отношения по возмещению материального ущерба, причиненного военнослужащими, в связи с чем реализуется в административно-правовом порядке<sup>21</sup>.

Институт материальной ответственности обстоятельно исследован в трудовом праве, однако, даже несмотря на административно-правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих, целостная концепция публично-правового регулирования данного правового института в настоящее время не сформирована. В связи с этим полагаем, что, учитывая специфику направленности мер материальной ответственности государственных (муниципальных) служащих, отличную от материальной ответственности работников по нормам трудового права, целесообразно дифференцировать материальную ответственность на два вида:

1) служебно-материальная, которая должна стать субинститутом служебно-деликтного права;

2) материально-трудовая – 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 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 производиться 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.

---

<sup>20</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29. Ст. 3682 ; 2006. № 50. Ст. 5281.

<sup>21</sup> См.: Лопатин Д. В. Административно-правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

Применительно к обоснованию включения материально-служебной ответственности в институт служебно-деликтного права представляется необходимым выделить основные *характерные признаки служебно-материальной ответственности* и определить главные отличия такой ответственности от материальной ответственности работников по нормам трудового права – материально-трудовой ответственности:

1. *Субъектом* служебно-материальной ответственности по нормам служебно-деликтного права могут быть только государственные (муниципальные) служащие, состоящие (или состоявшие в момент причинения ущерба) в служебных отношениях и причинившие ущерб государственному (муниципальному) органу в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей.

На государственного (муниципального) служащего, вступившего в служебные правоотношения с государством (субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием) в лице представителя нанимателя, распространяются общие обязанности, установленные в нормах служебного законодательства, которые конкретизируются в служебном распорядке государственного (муниципального) органа, в должностном регламенте и служебном контракте. Таким образом, в данном случае речь идет не только о должностных обязанностях государственных (муниципальных) служащих, но и ряде других обязанностей в рамках служебных правоотношений.

Субъектом материально-трудовой ответственности могут быть работники, состоящие (или состоявшие в момент причинения ущерба) в трудовых отношениях с тем работодателем, которому они причинили материальный ущерб. Как отмечают К. Н. Гусов и Ю. Н. Полетаев, на работников в связи с их трудовыми отношениями с конкретным работодателем правилами внутреннего трудового распорядка и другими нормативными правовыми актами возлагаются дополнительные трудовые обязанности по сохранности имущества работодателя в связи с выполнением конкретных трудовых функций<sup>22</sup>. Речь при этом идет не только об обязанностях в процессе труда, но и обязанностях перед своим работодателем не при исполнении трудовой функции, обусловленной трудовым договором.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 29.12.2012)<sup>23</sup> (далее – ТК РФ) устанавливает различие в объеме такой ответственности в зависимости от того, причинен ущерб при исполнении или не при исполнении работником трудовых обязанностей (ст. 241, п. 8 ст. 243 ТК РФ). Но и в том и в другом случае материальная ответственность возлагается по нормам трудового права, поскольку речь идет о нарушении работником обязанностей в трудовом правоотношении (по трудовому договору).

2. *Основанием для привлечения к служебно-материальной ответственности* является причинение материального ущерба имуществу

<sup>22</sup> См.: Гусов К. Н., Полетаев Ю. Н. Указ. соч.

<sup>23</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3 ; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7605.



государственного (муниципального) органа в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения государственным (муниципальным) служащим своих служебных обязанностей.

Основанием для материально-трудовой ответственности работника является прямой действительный ущерб, причиненный его виновными противоправными действиями имуществу работодателя. В то же время, как отмечается в научной литературе, нарушения, дающие основание для реализации материальной ответственности, являются одновременно и нарушениями трудовой дисциплины<sup>24</sup>. Подобный вывод справедлив и применительно к служебным отношениям. Например, бережное отношение к государственному имуществу, в том числе предоставленного для исполнения должностных обязанностей, – одна из основных обязанностей государственного гражданского служащего, установленная в п. 8 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 30.12.2012) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>25</sup>, а также муниципального служащего, что закреплено в п. 7 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 03.12.2012) «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>26</sup>.

Если служащий нарушает данное требование закона и в связи с этим причиняет ущерб имуществу государственного (муниципального) органа, данное нарушение является основанием для реализации мер материально-служебной ответственности, в результате чего нарушитель обязан возместить ущерб, причиненный имуществу государственного (муниципального) органа. Кроме того, данное нарушение является одновременно нарушением служебной дисциплины, образующим состав дисциплинарного проступка, что влечет право представителя нанимателя привлечь виновного к дисциплинарной ответственности. Таким образом, при причинении вреда имуществу государственного (муниципального) органа в рамках служебных правоотношений речь идет об идеальной совокупности составов правонарушений, когда за совершение одного и того же деяния государственный (муниципальный) служащий может быть привлечен к двум видам ответственности. На первый взгляд, может показаться, что одновременное привлечение к двум видам юридической ответственности нарушает один из общетеоретических принципов юридической ответственности, выделяемый рядом ученых в юридической литературе, – *принцип non bis in idem* (не дважды за одно)<sup>27</sup>, согласно которому никто не должен нести ответственность дважды за одно и то же правонарушение. Предлагаемый нами подход, в рамках которого служебно-материальная ответственность рассматривается как разновидность дисциплинарно-

---

<sup>24</sup> См.: Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А. Общая теория юридической ответственности. СПб., 2007. С. 786.

<sup>25</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7620, 7652.

<sup>26</sup> Там же. 2007. № 10. Ст. 1152 ; 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6954.

<sup>27</sup> См.: Общая теория права : учеб. для вузов / Ю. А. Дмитриев [и др.]. М., 1998. С. 325–327.

го принуждения, мера дополнительного дисциплинарного воздействия, носящая правосстановительный характер, не приведет к нарушению данного принципа.

Кроме того, дополнительным доводом в публичном праве, не исключаящим возможность привлечения государственного (муниципального) служащего за совершение дисциплинарного проступка, в результате которого причинен материальный ущерб государственному (муниципальному) органу, к дисциплинарной и одновременно служебно-материальной ответственности служит постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П<sup>28</sup>, в котором выражена его правовая позиция о возможности в рамках охранительных административных правоотношений наряду со штрафной санкцией применить к виновному лицу за совершение одного и того же правонарушения правосстановительную санкцию. По мнению Конституционного Суда РФ, привлечение налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает его от обязанности уплатить причитающиеся суммы налога и пени.

Конечно, необходимо учитывать, что оценка пени как меры налоговой ответственности спорна. Так, согласно Налоговому кодексу РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 03.12.2012)<sup>29</sup>, пени являются одним из способов обеспечения своевременного исполнения обязанности уплатить налог (сбор), они не входят в состав налоговых санкций, в связи с чем на них распространяется иной порядок взыскания, отличный от порядка привлечения к ответственности<sup>30</sup>. Однако в научной литературе высказывается мнение, что такая позиция законодателя не совсем верна, так как не в полной мере соответствует правовой природе пени, исходя из которой пени необходимо рассматривать как меру ответственности и налоговую санкцию<sup>31</sup>.

Следует признать, что, к сожалению, обязанность беречь государственное имущество возложена не на всех государственных служащих. Так, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (в ред. от 03.12.2012) «О службе в таможенных органах Российской Федерации»<sup>32</sup> о ней не

<sup>28</sup> По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г. А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа : постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3200.

<sup>29</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 30.03.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824 ; 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6954.

<sup>30</sup> См.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 175.

<sup>31</sup> См.: Разгильдиева М. Б. Проблемы ответственности за неуплату или несвоевременную уплату налогов в аспекте предмета финансового права // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 3 : в 3 т. М., 2003. Т. 3. С. 531–539.

<sup>32</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586 ; 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6954.

упоминает, что, по сути, неверно и должно быть изменено. Обязанность беречь государственное имущество должна быть закреплена как общая обязанность любого государственного служащего.

3. Требуется иного подхода, отличного от норм ТК РФ, вопрос об *объеме возмещения ущерба*, причиненного служащими государственным (муниципальным) органам. Полагаем, что по нормам служебно-деликтного права материальный ущерб имуществу государственного (муниципального) органа должен быть возмещен в полном объеме государственным (муниципальным) служащим, причинившим данный ущерб. Для определенных категорий государственных служащих в отдельных случаях (руководителей, начальников, командиров) должна быть установлена повышенная ответственность.

Так, в соответствии с Положением о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству, утвержденным еще Указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 января 1984 г. 10661-Х<sup>33</sup>, Совет Министров СССР постановлением от 2 марта 1984 г. № 216 «О кратных размерах стоимости военного имущества при взыскании ущерба, причиненного государству»<sup>34</sup>, устанавливал повышенную материальную ответственность в размере от 2- до 10-кратной стоимости военного имущества по Перечню, утвержденному совместно Министерством обороны СССР, Председателем Комитета государственной безопасности СССР и Министерством внутренних дел СССР. Данное постановление распространялось не только на военнослужащих Министерства обороны СССР, но и на военнослужащих органов и войск Комитета государственной безопасности СССР, начальствующий и рядовой состав Министерства внутренних дел СССР, курсантов военно-учебных заведений.

В нормах служебно-деликтного законодательства необходимо предусмотреть особенности привлечения к служебно-материальной ответственности государственных служащих различной видовой классификации, не связывая пределы (размеры) материальной ответственности государственных (муниципальных) служащих с характером допущенного служащим правонарушения, функциональными особенностями замещаемой должности, формой вины (умысла или неосторожности) служащего, причинившего ущерб государственному (муниципальному) органу.

Так, в современных условиях материальная ответственность военнослужащих носит дифференцированный характер: федеральным законом о материальной ответственности военнослужащих определяется режим полной и ограниченной материальной ответственности, режим матери-

---

<sup>33</sup> Ведомости ВС СССР. 1984. № 3. Ст. 61.

<sup>34</sup> О материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству (вместе с «Перечнем предметов военного имущества, за хищение, промотание или недостачу которых устанавливается материальная ответственность в кратном размере стоимости», «Инструкцией о порядке возмещения военнослужащими материального ущерба, причиненного государству») : приказ министра обороны СССР от 17 марта 1984 г. № 85. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

альной ответственности военнослужащих, проходящих срочную военную службу, военную службу по контракту, а также командиров (начальников).

Учитывая, что полное возмещение ущерба может быть не сопоставимо с оплатой труда государственных (муниципальных) служащих, для обеспечения полного возмещения ущерба в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на государственных (муниципальных) служащих, будет целесообразным по примеру ряда зарубежных стран ввести институт обязательного страхования материальной ответственности государственных (муниципальных) служащих, что позволит в результате наступления страхового случая возместить причиненный государству или муниципальному образованию ущерб в полном объеме.

Полное возмещение материального ущерба государственным (муниципальным) органам, причиненного государственными (муниципальными) служащими в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими своих служебных обязанностей должно стать основополагающим принципом материальной ответственности государственных (муниципальных) служащих в служебно-деликтном праве.

По нормам трудового права взысканию с работника подлежит только причиненный им прямой действительный ущерб, при этом, как правило, в ограниченном размере – в пределах среднего месячного заработка (ст. 241 ТК РФ). Соизмерение предела материальной ответственности с заработной платой работника, причинившего материальный ущерб работодателю, – один из принципов материальной ответственности работников в трудовом праве.

Пределы (размеры) материальной ответственности работников (ограниченная или полная) в трудовом праве дифференцированы в зависимости от характера допущенного работником правонарушения, трудовой функции, выполняемой работником, а в ряде случаев – и формы вины (умысла или неосторожности) работника, причинившего ущерб.

Таким образом, материальная ответственность как разновидность юридической ответственности может быть дифференцирована на два вида:

- 1) служебно-материальная – субинститут служебно-деликтного права, имеющий публично-правовую природу, что, в свою очередь, требует детальной правовой регламентации нормами служебно-деликтного права, имеющими административно-правовую природу;
- 2) материально-трудова – ответственность работников по нормам трудового права.

Служебно-деликтное право является институтом публичного права, поэтому, если в рамках служебных правоотношений в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения государственным (муниципальным) служащим своих служебных обязанностей государственному (муниципальному) органу причинен имущественный ущерб, следовательно, имеет место дисциплинарный проступок (служебно-дисципли-

нарный деликт), за совершение которого к государственному (муниципальному) служащему, наряду с дисциплинарным взысканием, должна быть применена служебно-материальная ответственность, имеющая административно-правовую природу. Данный вид ответственности следует рассматривать как разновидность дисциплинарного принуждения, меру дополнительного дисциплинарного воздействия, носящую правовосстановительный характер. В случае, если ущерб, причиненный государственному (муниципальному) органу не связан с исполнением государственным (муниципальным) служащим служебных обязанностей, возмещение ущерба, причиненного государственному (муниципальному) органу должно производиться по нормам гражданского права.

Таким образом, служебно-деликтное право является комплексным институтом административного права. Факторами, подтверждающими комплексность исследуемого института, являются следующие: 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.

*Кубанский государственный университет*

*Добробаба М. Б., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права*

*E-mail: dobrobaba\_mb@mail.ru*

*Тел.: 8-918-497-48-42*

*Kuban State University*

*Dobrobaba M. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Financial Law Department*

*E-mail: dobrobaba\_mb@mail.ru*

*Tel.: 8-918-497-48-42*