

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ КАК ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО И СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2019 г. Ю. М. Буравлёв

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва

E-mail: umb50@mail.ru

Поступила в редакцию 08.10.2018 г.

В статье анализируются нормативные определения и научные понятия «должностное лицо», которое является субъектом административной ответственности за совершенное им административное правонарушение в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением должностных (служебных) обязанностей, возложенных на государственного служащего нормативными правовыми актами, в том числе подзаконными.

Ключевые слова: должностное лицо, статус должностного лица, должностное правонарушение, административная ответственность, административно-деликтное законодательство.

DOI: 10.31857/S013207690003646-2

В теории административного права суждения о категории «должностное лицо», его существенных характеристиках до сих пор остаются предметом острых научных дискуссий. Представители различных отраслей права, отмечает проф. А. Ф. Ноздрачев, пытались определить признаки, на основе которых можно было бы сформулировать общее понятие «должностное лицо», и этой проблеме, по его справедливой оценке, посвящено большое количество статей, глав в учебниках и монографиях¹. При этом если усилия ученых первоначально были направлены на поиск существенного признака должностного лица, который можно найти, например, в работах Ц. А. Ямпольской² и других авторов советского периода развития науки административного права, то в последующем пришло понимание, что одного существенного признака явно недостаточно для раскрытия такого ёмкого понятия, и научный поиск был направлен на выявление совокупности существенных признаков,

основанных прежде всего на анализе функций, которые оно исполняет.

Так, Ю. А. Петров предложил к должностным лицам относить всех служащих, в той или иной мере осуществляющих управление как людьми, так и вещами³. В научных трудах выделяют и другие признаки должностного лица, в частности обладание полномочиями распорядительного характера⁴. И. Н. Пахомов определяет должностных лиц как государственных служащих, являющихся носителями государственно-властных полномочий⁵.

Сложившиеся ранее научные представления о категории «должностное лицо» создали определенную научную основу, которая позволила развивать теорию и прикладные аспекты проблемы. Обращаясь к предшествующему научному наследию, следует отметить, что многие определения должностного лица содержат рациональное зерно в понимании теоретической сущности и правовой природы этой категории как в статусном, так и в деятельностном (совершение им юридически значимых действий) аспектах.

¹ См.: Ноздрачев А. Ф. Государственная служба. М., 1999. С. 173, 174.

² Ц. А. Ямпольская следующим образом определяла это понятие: 1) «Должностными лицами называются служащие, имеющие право совершать служебные юридические действия», которое В. Д. Сорокин и Д. Н. Бахрах признали достаточно удачным и 2) «должностными лицами являются те государственные служащие, которые при осуществлении служебной компетенции имеют право на совершение юридически значимых действий, и в частности административных актов» (см.: Ямпольская Ц. А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права / отв. ред. В. Ф. Коток. М.; -Л., 1949. С. 11, 18).

³ См.: Петров Ю. А. К понятию должностного лица // Правоведение. 1974. № 6.

⁴ См.: Служба в государственных и общественных организациях / под ред. Д. Н. Бахраха, В. М. Манохина, Н. М. Кониная. Свердловск, 1988. С. 65.

⁵ См.: Пахомов И. Н. Должностное лицо и гражданин в советском государственном управлении // Соц. законность и охрана прав граждан. Воронеж, 1963. С. 56.

В некоторых работах приводится довольно обширный перечень признаков, характеризующих должностное лицо⁶. Однако с широкой трактовкой понятия «должностное лицо», предполагающей методологический уровень научного обобщения, согласились далеко не все представители науки административного права. В частности, А. Ф. Ноздрачев не без оснований считает, что «эти признаки слабо связаны между собой, и неясно, обладает должностное лицо всей совокупностью этих признаков или их частью. Многие из названных признаков присущи всем категориям государственных служащих». По мнению названного ученого, «под должностными лицами в системе государственной службы подразумеваются государственные служащие, обладающие государственно-властными полномочиями, имеющие в своем подчинении других государственных служащих либо распоряжающиеся в административном порядке материальными и денежными ресурсами»⁷.

В работе Д. А. Черногорова под должностным лицом предлагается понимать «служащего, который занимает должность в органе государственного или муниципального управления на основании общих или специальных нормативных актов, исполняет организационно-распорядительные функции по реализации компетенции данного органа, наделен специальными властными (распорядительными) полномочиями, выражающимися в обладании правом совершать действия и нести в связи с этим повышенную ответственность (социальную и правовую) за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей»⁸.

В. В. Кизилов вычленяет из категории «должностные лица» более узкую группу носителей этого статуса — «представителей власти», определяя последних как особых субъектов административной ответственности, деликтность которых проявляется в публичных отношениях, где они выступают властной стороной по отношению к не находящимся от них в прямой зависимости лицам, не обладающим возможностью отстоять свою правоту, отказавшись исполнять незаконное распоряжение представителя власти⁹.

В последнее время появились работы, посвященные исследованию особенностей должностного лица, относящегося к отдельным видам государственной службы, особенно таким закрытым, как военная. Так, С. М. Кондратьев полагает, что к должностным лицам в Вооруженных Силах РФ «можно отнести начальников по служебному положению или воинскому званию, которые имеют подчиненных и наделены правом издавать приказы, требовать их исполнения (наделены организационно-распорядительными функциями, связанными с руководством личным составом, т.е. это руководители и их заместители)»¹⁰.

О. К. Зателепин и К. В. Фадеев сущностным в понятии воинского должностного лица определяют не замещение военнослужащим должности, а характер (содержание) выполняемых им функций¹¹.

Базовое понятие «должностное лицо» предлагалось закрепить в неосуществленном проекте кодекса государственной гражданской службы РФ, где должностное лицо определялось как гражданский служащий, замещающий должность руководителя, а также должность специалиста, в должностные обязанности которого входит выполнение функций государственного контроля и надзора, и иное лицо, признанное таковым в соответствии с федеральным законом.

Общее для всех случаев понятие должностного лица, полагает А. А. Демин, закреплено в п. 5 ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹² («должностное лицо — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления»¹³). Кроме того, названный автор подчеркивает, что «понятие должностного лица четко отделяется от понятия государственного органа, и оно определяется как лицо, выполняющее определенные функции в органе»¹⁴.

Анализируя позиции других авторов, можно частично согласиться с предложением

⁶ См., напр.: *Старилов Ю. Н.* Службное право. М., 1996. С. 380, 381.

⁷ *Ноздрачев А. Ф.* Указ. соч. С. 173, 176.

⁸ *Черногоров Д. А.* Административно-правовой статус должностного лица в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

⁹ См.: *Кизилов В. В.* О множественности субъектов административной ответственности статьи 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // *Бизнес и закон.* 2011. № 6.

¹⁰ *Кондратьев С. М.* Юридическая ответственность военнослужащих по административному праву: вопросы теории и правового регулирования. М., 2016. С. 135.

¹¹ См.: *Зателепин О. К., Фадеев К. В.* К вопросу о понятии воинского должностного лица по уголовному праву // *Право в Вооруженных Силах.* 2003. № 10.

¹² См.: СЗ РФ. 2006. № 19, ст. 2060.

¹³ *Демин А. А.* Государственная служба в Российской Федерации: учеб. для магистров. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 78.

¹⁴ Там же. С. 75.

М. В. Ермоленко, призывающей направить коллективные усилия на формирование единого общеправового понятия должностного лица, а также принять специальный федеральный закон о должностных лицах в Российской Федерации¹⁵. Представляется, что именно в этой части автор заслуживает поддержки.

Аналогичную позицию занимает и О. С. Рогачева, утверждающая, что «понятие должностного лица должно быть единым для науки административного права и административно-деликтного права, что позволяет более эффективно осуществлять правоприменительную деятельность»¹⁶.

Учитывая множественность видов юридической ответственности, А. А. Гришкoveц полагает уместным поставить вопрос о многоаспектности понятия «должностное лицо», чтобы каждому виду юридической ответственности соответствовало самостоятельное определение этого понятия, отражающее ее специфику и смысловое содержание. Кроме того, целесообразно разделить должностных лиц на публичных и частных¹⁷.

Соглашаясь с суждением автора о многоаспектности понятия «должностное лицо», заметим, что это понятие в действующем законодательстве Российской Федерации частично уже нашло отражение. Достаточно сопоставить правовые нормы КоАП РФ и УК РФ, раскрывающие понятия должностного лица, чтобы заметить преобладающее сходство и лишь незначительные различия.

Юридическая формулировка, содержащаяся в приложении к ст. 2.4 КоАП РФ, содержит критерии должностного лица, анализ которых достаточно подробно исследован во многих работах по административному праву. «В своей основе [определение] совпадает с определением должностного лица, данным в Уголовном кодексе РФ, если принять во внимание обобщающую формулировку ст. 201, 285, 318 УК РФ»¹⁸, — справедливо отмечает Н. Г. Салищева.

Отсюда можно сделать важный и для теории, и для практики вывод о возможности в разумных пределах унификации понятия «должностное

лицо» для выработки базового определения. Видовые же особенности уместно отразить в правовых актах о федеральной государственной службе в отдельно взятых органах исполнительной власти (МВД России, МЧС России, Минюст России, ФСИН России¹⁹ и т.д.).

Однако к решению этой сложной научной проблемы следует подходить взвешенно, следуя примеру авторитетных ученых. Так, Ю. М. Козлов непосредственно после принятия КоАП РФ (в ред. 2001 г.) критически оценил содержание ст. 2.4, заметив, что действующий Кодекс применительно к должностному лицу «фактически поставил знак равенства между административным и дисциплинарным правонарушением, между административной и дисциплинарной ответственностью»²⁰.

Проведя сравнительный анализ дефинитивной нормы ст. 15 КоАП РСФСР с определением должностного лица, закрепленным в ст. 2.4 КоАП РФ, А. В. Киринов приходит к выводу, что «предпринятая в КоАП РФ попытка определить собственное “профильно-отраслевое” понимание должностного лица оказалась, мягко говоря, неудачной, окончательно запутав статусную характеристику этой и так сложной в теоретическом осмыслении категории субъектов административного и административно-деликтного права»²¹.

Анализ научных представлений, литературных и нормативных источников убеждает в том, что многочисленные попытки найти универсальное определение должностного лица пока остаются малопродуктивными. В сложившейся ситуации представляется целесообразным изменить методологический подход к проблеме и двигаться не от общего к частному, а наоборот — от частного к общему.

В качестве одного из вариантов решения проблемы в сфере государственной гражданской службы можно было бы сформулировать понятие «должностное лицо» применительно к первым трем категориям государственных служащих, указанных в пп. 1 п. 2 ст. 9 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также с учетом особенностей

¹⁵ См.: Ермоленко М. В. Административная ответственность должностных лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 11, 12.

¹⁶ Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 34.

¹⁷ См.: Гришкoveц А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003. С. 133.

¹⁸ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. 7-е изд. М., 2011. С. 27.

¹⁹ Одним из принятых в последнее время нормативных правовых актов, регламентирующих порядок прохождения государственной службы, является Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы”» (см.: Росс. газ. 2018. 25 июля).

²⁰ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. М., 2002. С. 65.

²¹ Киринов А. В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). М., 2012. С. 285.

1—4 групп классификации должностей федеральной государственной гражданской службы, изложенных в названном нормативном правовом акте.

Соответственно, в статье Особенной части КоАП РФ, субъектом административной ответственности по которым является должностное лицо — государственный служащий, ввести квалифицирующий признак примерно следующего содержания: «если данное деяние совершило должностное лицо — государственный служащий, относящийся к категории «руководители» (иная категория), высшей группы (иной группы) должностей гражданской службы». Определенной корректировки потребуют и санкции статей, по которым будут привлекаться к административной ответственности конкретные должностные лица, замещающие должности соответствующей категории и (или) группы, относящейся к федеральной или иной государственной гражданской службе.

Подобный подход позволит углубить дифференциацию в вопросах административной ответственности гражданских служащих в зависимости от их должностного положения, а также будет способствовать реализации принципа неотвратимости ответственности для всех без исключения должностных лиц.

Не ставя своей целью проанализировать другие авторские определения этого понятия, полагаем более конструктивным сосредоточиться на формулировании существенных признаков, исчерпывающе характеризующих «должностное лицо» как важнейшую категорию института государственной службы и субъекта административной ответственности.

В нашем понимании к числу таких признаков следует отнести: 1) осуществление представителем власти специальных функций: организационно-распорядительных, контрольно-надзорных, административно-деликтных; 2) реализацию государственно-властных полномочий в отношении субъектов права, не находящихся в служебной зависимости от должностных лиц и вступающих с ними в охранительные правоотношения; 3) совершение юридически значимых действий властного характера; 4) издание административных актов применения права; 5) увеличенные размеры санкций за противоправные деяния и (или) коррупционное поведение.

В настоящее время в действующем законодательстве понятие «организационно-распорядительные функции» отсутствует. В научных трудах отмечается, что организационно-распорядительные функции охватывают полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения

(его структурного подразделения) или находящимися в его служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т.п.²²

Правоприменителю при решении вопроса о наличии у лица, привлекаемого к административной ответственности, статуса должностного лица необходимо исследовать, какие именно функции выполняло это лицо, руководствуясь при этом официальными разъяснениями²³.

Законодательство о государственной службе, как отмечается в трудах ученых-административистов, также не содержит определения такой категории, как «должностное лицо», хотя широко её использует²⁴.

Необходимость определения данного понятия связана главным образом с совершенствованием содержания нормативных источников о государственной службе, и в частности механизма ответственности в государственном аппарате.

Категория «должностное лицо» активно используется во многих нормативных правовых актах, например в Законе РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866—1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», в Федеральных законах от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»²⁵ и от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁶, а также в некоторых других.

В настоящее время административное и уголовное законодательство нормативно закрепили понятие «должностное лицо», но сделали это лишь применительно к каждому из кодифицированных нормативных правовых актов: Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовному кодексу РФ.

Категорию «должностное лицо», как верно отмечает А. А. Гришковец, «нельзя рассматривать

²² См.: Носков Б. П. Субъекты административной ответственности. Орел, 2012. С. 54.

²³ См. разъяснения, содержащиеся в п/п. 4 и 5 постановления Пленума ВС РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» применительно к ст. 285 УК РФ.

²⁴ См. работы А. Ф. Ноздрачева, А. А. Гришкова, Ю. Н. Старилова и других авторов (напр.: Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право: учеб. пособие. М., 2015. С. 112).

²⁵ См.: СЗ РФ. 2006. № 1, ст. 7.

²⁶ См.: СЗ РФ. 2006. № 19, ст. 2060.

саму по себе, в отрыве от категории “юридическая ответственность”, а также от самого института государственной службы»²⁷.

Исходя из потребностей практики и складывающихся реалий, действующий КоАП РФ, отмечает Н. М. Жданов²⁸, в нормативном порядке определил понятие должностного лица как специального субъекта ответственности. В основе данного понятия лежит широкая трактовка должностного лица, объединяющая субъектов публичного и частного прав, выполняющих обязанности, представляющие государственный интерес.

Противоречием формулировок правовых норм, характеризующих должностное лицо как субъекта административной ответственности, по мнению А. В. Кирина, является то, что «в административно-деликтной сфере законодательного регулирования понятие должностного лица как представителя власти концептуально, содержательно и практически ориентировано скорее на применение к субъектам административной юрисдикции, чем к субъектам административных правонарушений. Однако КоАП РФ произвольно свел все эти характеристики в общую норму примечания к ст. 2.4 своей Общей части»²⁹.

В качестве обобщающего вывода А. В. Киринов утверждает: «При анализе норм КоАП РФ понятийные характеристики используемого в нем законодателем термина “должностное лицо” возможны только с помощью критерия процессуальной правосубъектности во избежание путаницы, вызываемой различными статусными и целевыми признаками должностных лиц в нормах Общей, Особенной и процессуальных частей Кодекса при употреблении этого понятия»³⁰.

Важное значение для уяснения категории федеральных государственных служащих, подпадающих под признаки должностного лица, имеют акты официального толкования права, к которым следует отнести решения Конституционного Суда РФ и специально принятые постановления пленумов Верховного Суда РФ³¹.

²⁷ Гришкова А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. С. 130.

²⁸ См.: Жданов Н. М. Об административной ответственности должностного лица, выполняющего определенные государственные функции // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 35.

²⁹ Киринов А. В. Указ. соч. С. 286.

³⁰ Там же. С. 286, 287.

³¹ См. следующие постановления Пленума Верховного Суда РФ: от 10 июня 2010 г. № 13 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации»; от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»; от 22 мая

Сам факт наличия подобного рода документов и необходимость периодического внесения поправок в их тексты свидетельствуют о сложности проблемы формулирования признаков должностного лица, а также критериев отграничения государственных служащих – должностных лиц от иных категорий сотрудников, состоящих на государственной службе, выполняющих схожие функции и наделенных внешне аналогичными полномочиями.

Следует иметь в виду, что принадлежность к определенному виду государственной службы не влечет за собой автоматического признания сотрудника должностным лицом. Для этого необходимо наличие других признаков, разработанных в науке административного права.

Рассматривая особенности административной ответственности государственного служащего как должностного лица, необходимо исследовать содержание и взаимосвязь следующих категорий административного права: «должностное лицо», «статус должностного лица», «должностное правонарушение».

Статус должностного лица образует совокупность относительно самостоятельных элементов, наличие которых, их определенное сочетание представляют собой целостную правовую конструкцию, придающую лицу, замещающему должность государственной службы, правовое состояние, обособленное от рядового чиновничества.

В юридической литературе предпринимались попытки сформулировать понятие «статус должностного лица», но эта теоретико-прикладная проблема в полной мере пока не решена ни в науке административного права, ни в действующем законодательстве о государственной службе.

Под правовым статусом должностного лица в системе государственной службы А. Ф. Ноздрачев понимает «установленное и гарантированное государством особое положение государственного служащего, исполняющего специальные обязанности по определенной должности»³². На основе анализа законодательных актов сделан вывод, что общее содержание статуса должностного лица образуют следующие элементы: наименование должностного лица, функции, правомочия, гарантии реализации полномочий, ответственность. Следует обратить внимание, что юридическая

2012 г. № 7 «О внесении изменения в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 “О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе”»; от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях».

³² Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 192.

ответственность государственного служащего рассматривается в качестве обязательного элемента в их диалектической совокупности, что особенно значимо для понимания соотношения полномочий и ответственности должностного лица.

В науке административного права предлагают различные варианты классификации статусного состояния государственного служащего, которые указывают на общий, особенный, специальный и индивидуальный статусы должностного лица. Объединяющим признаком для этих разновидностей правового положения должностных лиц является ответственность как всеобъемлющая правовая категория. Названные виды правового статуса должностного лица практически не влияют на его ответственность и вследствие этого обстоятельства в настоящей статье не рассматриваются.

Необходимо также подчеркнуть, что не только административное, но и иное законодательство рассматривает государственных служащих — должностных лиц — в качестве специальных субъектов юридической ответственности и устанавливает для них, что не менее важно, значительно более жесткие меры наказания (карательные санкции), выражая тем самым свое отношение к противоправным деяниям. Это обосновывается тем, что государство доверило таким лицам решение социально значимых вопросов, свои финансовые и иные ресурсы, а также материальные, культурные и другие ценности.

Специфические особенности должностного лица, обладающего статусом государственного служащего, в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей отражены в достаточном для практического применения объеме (примечание к ст. 2.4 КоАП РФ). Законодательно установлены критерии, руководствуясь которыми правоприменитель решает вопрос о принадлежности либо отсутствии таковой конкретного служащего к специальному субъекту административной ответственности — должностному лицу.

В науке административного права исследовались категория «должностное правонарушение» и родственные проблемы применительно к конкретным видам юридической ответственности — дисциплинарной, административной и уголовной. Так, в своем диссертационном исследовании С. А. Шушпанов сформулировал понятие и пытался выявить признаки, а также виды должностных проступков государственных служащих³³.

³³ См.: Шушпанов С. А. Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

Проблема понимания дисциплинарного проступка рассматривалась в служебном праве — в статье М. Б. Добробабы³⁴.

При исследовании сущности и основных признаков должностного правонарушения за основу следует взять теоретические представления о правонарушении в качестве важнейшей правовой категории юриспруденции³⁵.

Отличительным признаком должностного правонарушения, в отличие от других подобных деяний, состоит в том, что должностное правонарушение как обобщающий термин связано со спецификой правового статуса субъекта ответственности — лица, замещающего не любую должность в системе государственной службы, но лишь такую, которая предполагает реализацию властных полномочий, а также организационно-распорядительных, административно-деликтных и иных функций, указанных в действующем законодательстве.

На необходимость различать понятия «дисциплинарный проступок» и «должностной проступок» вполне обоснованно обращает внимание А. А. Гришковец, подчеркивая, что их не следует отождествлять и что «между обоими понятиями имеются глубокие содержательные различия»³⁶.

Административное законодательство не содержит самостоятельной дефиниции «должностное правонарушение», поэтому в отношении должностных лиц действует общее правило, содержащееся в ст. 2.1 КоАП РФ, согласно которому административными правонарушениями должностных лиц признаются такие противоправные, виновные деяния (действия или бездействие), за которые законодательством Российской Федерации или ее субъектов установлена административная ответственность.

Формулируя понятие административного правонарушения, законодатель не указывает в качестве обязательного признака его состав, который образует совокупность четырех известных элементов. Вместе с тем в теории административного права и на практике именно состав административного правонарушения рассматривается в качестве одного из юридически значимых условий привлечения виновного лица к административной ответственности. Данный вывод вытекает из анализа ст. 24.5 КоАП РФ, согласно которой отсутствие

³⁴ См.: Добробаба М. Б. Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 32—34.

³⁵ См.: Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М., 2001. С. 77.

³⁶ Гришковец А. А. Государственная гражданская служба. М., 2014. С. 458.

состава административного правонарушения является одним из обстоятельств, исключающих производство по делу, в связи с чем возбужденное дело об административном правонарушении подлежит прекращению.

Наличие у должностных лиц права совершать действия властного характера определяют и особенности их административной ответственности. Так, в одном комментарии к ст. 2.4 КоАП РФ отмечается, что к административной ответственности могут быть привлечены должностные лица, во-первых, при нарушении своими собственными действиями установленных правил, во-вторых, при даче подчиненным указаний, идущих вразрез с требованиями этих правил, в-третьих, за непринятие мер по обеспечению соблюдения правил подчиненными лицами, если обеспечение соблюдения этих правил входит в круг служебных обязанностей конкретного должностного лица³⁷.

Таким образом, одна из существенных особенностей административной ответственности должностных лиц состоит в том, что они могут быть подвергнуты административному наказанию не только за свои собственные действия или поступки, но и за поведение (действия, бездействие) подчиненных им работников. Однако это правило применимо не ко всем случаям, так как административная ответственность возможна лишь при наличии виновности лица, что вытекает из смысла ст. 1.5 и 2.2 КоАП РФ.

Учет этой особенности нашел отражение в правовой позиции Верховного Суда РФ, который, рассматривая конкретные дела, неоднократно обращал внимание на то, что если обстоятельство, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением должностным лицом возложенных на него обязанностей, повлекших нарушение подчиненным ему работником соответствующих правил и норм, не установлено, то оснований для привлечения этого должностного лица к административной ответственности не имеется.

Административные правонарушения, совершенные должностными лицами, разнообразны по характеру совершаемых действий (бездействия), что нашло свое отражение в статьях Особенной части КоАП РФ.

В контексте административной ответственности должностных лиц, состоящих на государственной службе, заслуживает внимания вопрос о применении к этим субъектам административно-правовых санкций.

Преобладающей санкцией, применяющейся к должностным лицам, является *административный штраф*, размеры которого существенно различаются в зависимости от объекта посягательства, степени его правоохраны, характера совершенного правонарушения и других обстоятельств, предусмотренных законом. В настоящее время значительно возросли возможности применения *дисквалификации* как вида административного наказания. В некоторых случаях, предусмотренных ст. 8.24, 17.6, 19.6.1 (ч. 1 и 3), ч. 2 ст. 19.19 КоАП РФ, допускается применять *предупреждение* в виде административного наказания. В отдельных ситуациях должностные лица, совершившие административное правонарушение, могут быть подвергнуты *административному аресту*. Например, по ч. 3 ст. 11.15.1 КоАП РФ за нарушение требований в области транспортной безопасности должностное лицо может быть подвергнуто административному аресту на срок до 10 суток, а по ч. 1 и 1.1 ст. 19.3 – на срок до 15 суток; за нарушение требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП РФ) срок административного ареста допускается до 30 суток. Аналогичная санкция предусмотрена ч. 3 ст. 20.27 КоАП РФ.

По ряду статей Кодекса (выборочно) на должностных лиц налагается относительно определенная штрафная санкция. Так, по ст. 19.1, 19.2 размер штрафа составляет от 300 до 500 руб.; по ст. 17.4, 17.5, 17.13 – от 500 до 1000 руб.; по ст. 17.9 – от 1 тыс. до 1.5 тыс. руб.; по ст. 5.11, ч. 1 ст. 5.12, ст. 20.14, ч. 1 ст. 20.16 – от 2 до 3 тыс. руб.; аналогичный размер административного штрафа установлен по ч. 1 ст. 17.1, а по ч. 2 этой же статьи – от 1 до 2 тыс. руб. Такая же санкция установлена по ч. 1 ст. 17.2 КоАП РФ; по ч. 1 ст. 19.4 – от 2 до 4 тыс. руб.; по ст. 5.16 – от 3 до 4 тыс. руб.; по ч. 1 ст. 20.23 – от 4 до 5 тыс. руб.; по ст. 5.59 «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» – от 5 до 10 тыс. руб.; по ч. 1 и ч. 2 ст. 20.6 – от 10 до 20 тыс. руб. Такая же санкция предусмотрена по ч. 2 ст. 20.7; по ч. 1 ст. 19.15.2 – от 25 до 50 тыс. руб.; по ст. 6.13 – от 40 до 50 тыс. руб.; по ч. 2 ст. 6.25, 7.20 – от 20 до 30 тыс. руб.; по ч. 3 ст. 9.4 – от 35 до 45 тыс. руб., по ст. 7.5 – от 30 до 50 тыс. руб.; по ч. 1 ст. 5.26 размер штрафа увеличивается от 50 до 100 тыс. руб. Аналогичная санкция предусмотрена по ч. 3 ст. 11.15.2; по ч. 2 ст. 5.26 – от 100 до 200 тыс. руб., по ст. 20.18 – от 150 до 300 тыс. руб. Значительные размеры административного штрафа для должностных лиц предусмотрены также по ст. 11.20 – от 300 до 500 тыс. руб.; по ч. 4, 7 и 8 ст. 20.2 – от 200 до 600 тыс. руб.; по ч. 2, 3 и 4 ст. 20.2.2 – от 300 до 600 тыс. руб. Более значительными являются административные штрафы, предусмотренные по ч. 2 ст. 11.7.1 КоАП РФ, которые составляют от 500 тыс. до 1 млн руб.

³⁷ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. С. 28.

Следует отметить, что степень защищенности объекта посягательства может существенно различаться. Например, за нарушение требований пожарной безопасности на транспорте по ст. 11.16 КоАП РФ размер административного штрафа на должностных лиц находится в пределах от 400 до 500 тыс. руб. Для сравнения: административный штраф на граждан по ч. 1, 2, 4 ст. 11.17 КоАП составляет 100 руб., а к ч. 4 может быть присоединено дополнительное наказание в виде конфискации.

Устойчивой тенденцией является все возрастающие размеры административного штрафа. Так, по ст. 7.13 «Сохранение объектов культурного наследия» административный штраф на должностное лицо по ч. 1 составляет от 20 до 400 тыс. руб., по ч. 2 — от 50 до 500 тыс. руб., по ч. 3 — от 20 до 300 тыс. руб., по ч. 4 — от 100 до 600 тыс. руб.

Довольно гуманные санкции предусмотрены гл. 8 КоАП РФ за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования. Размеры административного штрафа (усредненно) находятся в пределах от 2—5 тыс. руб., а за отдельные правонарушения — до 20—30 тыс. руб. За деяния, предусмотренные ст. 8.30, 8.31, 8.34, 8.40, административный штраф на должностных лиц установлен в размере от 500 до 1000 руб. и лишь в некоторых случаях доходит до 10—12 тыс. руб.

Не прослеживается четкой последовательности в установлении размеров санкций и в гл. 9 КоАП РФ за административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике. Так, ч. 1 ст. 9.1 предусматривает наложение административного штрафа на должностных лиц от 20 до 30 тыс. руб. или дисквалификацию на срок от 6 месяцев до 1 года. Санкция ст. 9.2 КоАП РФ находится в пределах от 2 до 3 тыс. руб., ст. 9.3 — от 500 до 1000 руб., ст. 9.5 включает пять частей (по ч. 1 и 4 размер административного штрафа находится в пределах от 20 до 50 тыс. руб.; по ч. 2 и 3 — от 10 до 30 тыс. руб.; ч. 5 — от 1 до 2 тыс. руб.). Такая же санкция предусмотрена ст. 9.9 КоАП РФ.

Аналогичная ситуация прослеживается и в отношении административных правонарушений на транспорте (гл. 11 КоАП РФ). Так, санкции ст. 11.1 выглядят следующим образом: по ч. 1 административный штраф на должностных лиц составляет от 20 до 50 тыс. руб., по ч. 2 — от 2 до 3 тыс. руб., по ч. 3 — от 500 до 1000 руб., по ч. 4 — от 100 до 300 руб. По ч. 1 и 2 ст. 11.3 административный штраф находится в пределах от 4 до 5 тыс. руб., а по ч. 2 помимо штрафа допускается применение дополнительного наказания в виде конфискации орудия совершенного административного правонарушения. Незначительными выглядят санкции ст. 11.3.1 «Нарушение требований авиационной безопасности»,

включающей четыре части: по ч. 1 административный штраф может быть наложен в размере от 1 до 2 тыс. руб., по ч. 2 — от 2 до 4 тыс. руб., по ч. 3 — от 2 до 3 тыс. руб., по ч. 4 — от 10 до 30 тыс. руб. Незначительными по сравнению с другими являются санкции, предусмотренные за действия, угрожающие безопасности на водном транспорте. Так, в соответствии со ст. 11.6 административный штраф на должностных лиц по ч. 1 и 3 установлен в размере от 500 до 1000 руб., по ч. 2 — от 1 до 2 тыс. руб. В последнее время актуализировалась проблема безопасности пассажиров на судах водного транспорта, а также эксплуатации маломерных судов. За нарушение таких правил должностное лицо может быть оштрафовано от 500 до 1000 руб. (ст. 11.10). Аналогичная санкция предусмотрена и ст. 11.11 Кодекса. За нарушение правил выпуска судна в плавание должностное лицо может быть подвергнуто административному штрафу в размере от 1 до 2 тыс. руб. (ст. 11.13).

Наиболее объемной является гл. 19 КоАП РФ, включающая административные правонарушения против порядка управления. Так, по ст. 19.3 установлены альтернативные санкции в виде административного штрафа (преимущественно в размере от 500 до 1000 руб.) либо административного ареста до 15 суток. Ряд статей содержит санкции за неповиновение представителям власти или воспрепятствование их законной деятельности. Так, по ст. 19.4 предусматривается административный штраф на должностных лиц по ч. 1 — от 2 до 4 тыс. руб., по ч. 2 — от 15 до 20 тыс. руб., по ч. 3 — от 3 до 4 тыс. руб., по ч. 4 и 5 — от 5 до 10 тыс. руб., по ч. 6 — от 200 до 300 тыс. руб. Особо следует обратить внимание на ст. 19.5, включающую в свой состав 44 части, санкции которых в большинстве случаев являются альтернативными и включают административный штраф от 1 до 2 тыс. руб., по ч. 1 и до 12—20 тыс. руб. по другим частям, а в 21 случае допускается применение к должностному лицу дисквалификации. По ст. 19.6 «Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения» административный штраф на должностное лицо установлен в размере от 4 до 5 тыс. руб. Статьями 19.7.7, 19.7.8, 19.7.10, 19.7.11, 19.7.12, 19.7.13 предусмотрена административная ответственность за непредоставление информации или предоставление недостоверной информации (сведений), и размеры штрафов варьируются от 3—5 до 20—30 тыс. руб.

В большинстве случаев штрафная санкция является относительно определенной величиной, позволяющей правоприменителю индивидуально подходить к избранию конкретной меры административного наказания. Вместе с тем законодатель устанавливает и абсолютно определенные

штрафные санкции. Так, ст. 7.29 КоАП РФ имеет четыре части. По ч. 1 штраф на должностных лиц установлен в размере 30 тыс. руб., по ч. 2 и 2.1 — 50 тыс. руб. Абсолютно определенная санкция — административный штраф в 5 тыс. руб. предусмотрена ч. 9 ст. 9.16 КоАП РФ, а по ч. 11 этой же статьи — 30 тыс. руб. Санкция в размере 10 тыс. руб. содержится в ч. 2 и 3 ст. 11.14.1. Подобный вид санкции содержится и в ч. 1.2.2, 1.3.3, 1.4.4 ст. 11.14.2 и равен он 50 тыс. руб. Размеры административного штрафа в 15 тыс. руб. точно определены ч. 1 и 2 ст. 19.7.2 КоАП РФ, в 50 тыс. руб. — ч. 2 и 3 ст. 19.21.

В одной статье Кодекса в отдельных случаях наблюдается обширная шкала санкций. Так, ст. 7.29.2 «Нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» КоАП РФ включает в себя 21 часть с самыми различными санкциями. Аналогичный подход присутствует и в ст. 7.32, состоящей из шести частей, а также ст. 7.32.1, включающей восемь частей.

В ряде случаев, наряду со штрафом как основным видом административного наказания, может применяться и дополнительное наказание. Так, по ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ сумма административного штрафа может составлять от 400 до 500 тыс. руб., а в качестве дополнительного наказания предусмотрена конфискация предметов, добытых в результате раскопок, инструмента и оборудования. В соответствии с ч. 3 названной статьи административный штраф может составить от 400 до 500 тыс. руб. с конфискацией землеройных машин. По ч. 2 ст. 17.11 административный штраф на должностных лиц может налагаться в пределах от 4 до 5 тыс. руб. с конфискацией знаков, имеющих схожее название или внешнее сходство с государственными наградами. Конфискация предмета административного правонарушения предусмотрена ч. 1 и 2 ст. 20.3, ст. 20.29 КоАП РФ.

В иных случаях суммы административных штрафов в сравнении с ущемлением прав граждан весьма незначительны, если не сказать — символичны. Так, за нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами на должностное лицо может налагаться административный штраф в размере от 500 до 1000 тыс. руб. Становится понятно, почему нарушение этих нормативов стало нормой.

В настоящее время к государственным служащим может применяться такой вид административного наказания, как дисквалификация, которая согласно ст. 3.11 КоАП РФ заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы. Применение этой меры влечет за собой и другие правовые последствия, предусмотренные

законодательством о государственной гражданской службе. Так, в соответствии с п/п. 5 п. 2 ст. 39 Федерального закона от 27 июня 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» лицо, подвергнутое дисквалификации, подлежит обязательному увольнению с гражданской службы. Кроме того, уволенный со службы работник вносится в реестр дисквалифицированных лиц со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Как показали результаты проведенного анализа составов административных правонарушений Особенной части КоАП РФ, возможности применения дисквалификации к государственным служащим, на наш взгляд, достаточны для достижения целей административного наказания, предусмотренных ст. 3.1 Кодекса. Данное административное наказание может применяться к должностному лицу следующими статьями: ч. 2 ст. 5.27; ст. 5.53; ч. 3 ст. 5.57; ч. 4 ст. 5.63; ч. 2 ст. 6.26; ч. 2 ст. 6.27; ч. 2 ст. 7.23.2; ч. 2 ст. 7.32.3; ч. 1—4 ст. 9.1; ч. 1—3 ст. 9.6; ст. 9.17; ст. 9.18; ч. 2 ст. 9.21; ч. 1, 3—9 ст. 9.22; ч. 6 ст. 9.23; ч. 4 ст. 17.2.2; ст. 17.7; ч. 3 ст. 19.4.1; ст. 19.5 — большинство из 44 частей; ст. 19.5.1; ч. 2 ст. 19.6.1; ч. 3 ст. 19.7.1; ч. 2 ст. 19.8.1; ч. 9 ст. 20.4; ч. 2, 3 ст. 20.8; ч. 6 ст. 20.8 с конфискацией оружия и патронов к нему; ст. 20.10; ст. 20.30.

Сроки дисквалификации чаще всего находятся в пределах от 6 месяцев до 3 лет. Применение дисквалификации сроком от 3 до 6 месяцев допускается, например, по ч. 4 ст. 5.63 КоАП РФ, по ч. 5 этой же статьи срок дисквалификации может составлять от 6 месяцев до 1 года. На срок от 6 месяцев до 1 года должностное лицо может быть подвергнуто дисквалификации по ч. 2 ст. 6.26 КоАП РФ. Аналогичная санкция устанавливается и по ч. 2 ст. 6.27.

Для применения к должностному лицу дисквалификации может быть предусмотрен квалифицирующий признак повторности, т.е. совершенное служащим аналогичного деяния, за которое делинквент уже привлекался к административной ответственности (ч. 3 ст. 5.57 КоАП РФ). Дисквалификация должностного лица на срок от 1 года до 3 лет возможна при наличии признака повторности по ч. 2 ст. 7.23.2 КоАП РФ. Однако здесь также существуют определенные особенности, например по ч. 2 ст. 7.32.3 действия, совершенные должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение *более двух раз*, влекут наложение административного штрафа в размере от 40 до 50 тыс. руб. или *дисквалификацию* на срок от 6 месяцев до 1 года.

Анализ санкций, содержащихся в Особенной части КоАП РФ, свидетельствует об отсутствии основополагающих принципов, общих правил

установления размеров административных штрафов и применения иных видов административных наказаний. Не усматриваются также видимые закономерности, логически понятные и научно обоснованные подходы к определению вида и размера санкций, необходимых и достаточных для достижения целей административного наказания.

Таким образом, отсутствие объективно определенных и понятных критериев назначения штрафных санкций на должностное лицо, обладающее статусом государственного служащего, виновно совершившего административно наказуемое деяние, является научной и сугубо практической проблемой, требующей своего безотлагательного решения, ибо она самым непосредственным образом связана с правами и свободами граждан, авторитетом государственных служащих, уважительным отношением к институтам государственной власти. Важна она и в контексте обеспечения законности, а в более широком понимании проблемы — с превращением в правовое государство Российской Федерации.

Полагаем, что такими критериями могут быть: 1) общественный вред (опасность, если таковая имела место) от совершенного административного правонарушения; 2) размер возможного ущерба по материальным составам административных правонарушений; 3) иные неблагоприятные последствия, материального и нравственного характера, которые наступили или могли наступить; 4) анализ эффективности правоприменительной деятельности и применявшихся санкций; 5) прогноз общественной реакции на противоправные деяния, совершенные государственным служащим — должностным лицом; 6) классификация должностных правонарушений в связи с введением в КоАП РФ понятия «грубое административное правонарушение»; 7) учет наиболее вероятных мотивов и целей, которые преследовало виновное лицо.

Исходя из вышеизложенного, перед наукой административного права стоит задача разработать общие принципы и правила установления видов и размеров административных санкций, научно обосновать разумные ограничения их необоснованного ужесточения с позиций защиты как публичного, так и частного интересов. Кроме того, позитивную реакцию общества и граждан можно ожидать, если репрессивная политика будет им понятна, предсказуема, информационно обеспечена.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Гришковиц А. А.* Государственная гражданская служба. М., 2014. С. 458.
2. *Гришковиц А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003. С. 130, 133.
3. *Демин А. А.* Государственная служба в Российской Федерации: учеб. для магистров. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 75, 78.
4. *Добробаба М. Б.* Проблема понимания дисциплинарного проступка в служебном праве // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 32—34.
5. *Ермоленко М. В.* Административная ответственность должностных лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 11, 12.
6. *Жданов Н. М.* Об административной ответственности должностного лица, выполняющего определенные государственные функции // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 35.
7. *Зателепин О. К., Фадеев К. В.* К вопросу о понятии воинского должностного лица по уголовному праву // Право в Вооруженных Силах. 2003. № 10.
8. *Кизилов В. В.* О множественности субъектов административной ответственности статьи 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Бизнес и закон. 2011. № 6.
9. *Кирич А. В.* Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). М., 2012. С. 285—287.
10. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. 7-е изд. М., 2011. С. 27, 28.
11. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. М., 2002. С. 65.
12. *Кондратьев С. М.* Юридическая ответственность военнослужащих по административному праву: вопросы теории и правового регулирования. М., 2016. С. 135.
13. *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба. М., 1999. С. 173, 174, 176, 192.
14. *Носков Б. П.* Субъекты административной ответственности. Орел, 2012. С. 54.
15. *Пахомов И. Н.* Должностное лицо и гражданин в советском государственном управлении // Соц. законность и охрана прав граждан. Воронеж, 1963. С. 56.
16. *Петров Ю. А.* К понятию должностного лица // Правоведение. 1974. № 6.
17. *Рогачева О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 34.
18. Служба в государственных и общественных организациях / под ред. Д. Н. Бахраха, В. М. Манохина, Н. М. Конины. Свердловск, 1988. С. 65.
19. *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право: учеб. пособие. М., 2015. С. 112.
20. *Старилов Ю. Н.* Служебное право. М., 1996. С. 380, 381.

21. *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия. М., 2001. С. 77.
22. *Черногоров Д. А.* Административно-правовой статус должностного лица в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
23. *Шушпанов С. А.* Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.
24. *Ямпольская Ц. А.* О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права / отв. ред. В. Ф. Коток. М.; Л., 1949. С. 11, 18.
9. *Kirin A. V.* Administrativno-deliktное право (teoriya i zakonodatel'nye osnovy). М., 2012. S. 285—287.
10. *Kommentarij k Kodeksu Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah / pod obshch. red. N. G. Salishchevoj.* 7-e izd. М., 2011. S. 27, 28.
11. *Kommentarij k Kodeksu Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah / pod red. Yu. M. Kozlova.* М., 2002. S. 65.
12. *Kondrat'ev S. M.* Yuridicheskaya otvetstvennost' voennosluzhashchih po administrativnomu pravu: voprosy teorii i pravovogo regulirovaniya. М., 2016. S. 135.
13. *Nozdrachev A. F.* Gosudarstvennaya sluzhba. М., 1999. S. 173, 174, 176, 192.
14. *Noskov B. P.* Sub"ekty administrativnoj otvetstvennosti. Orel, 2012. S. 54.

REFERENCES

1. *Grishkovec A. A.* Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba. М., 2014. S. 458.
2. *Grishkovec A. A.* Pravovoe regulirovanie gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby v Rossijskoj Federacii. М., 2003. S. 130, 133.
3. *Demin A. A.* Gosudarstvennaya sluzhba v Rossiskoi Federatsii: ucheb. dlya magistr. 7-e izd., pererab. i dop. М., 2012. S. 75, 78.
4. *Dobrobaba M. B.* Problema ponimaniya disciplinarnogo prostupka v sluzhebno-m pravu // Administrativnoe pravo i process. 2011. № 5. S. 32—34.
5. *Ermolenko M. V.* Administrativnaya otvetstvennost' dolzhnostnyh lic: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Voronezh, 2004. S. 11, 12.
6. *Zhdanov N. M.* Ob administrativnoj otvetstvennosti dolzhnostnogo lica, vypolnyayushchego opredelennye gosudarstvennye funktsii // Administrativnoe pravo i process. 2013. № 9. S. 35.
7. *Zatelepin O. K., Fadeev K. V.* K voprosu o ponyatii voinskogo dolzhnostnogo lica po ugovnomu pravu // Pravo v Vooruzhennyh Silah. 2003. № 10.
8. *Kizilov V. V.* O mnozhestvennosti sub"ektov administrativnoj otvetstvennosti stat'i 2.4 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah // Biznes i zakon. 2011. № 6.
15. *Pahomov I. N.* Dolzhnostnoe lico i grazhdanin v sovetskom gosudarstvennom upravlenii // Soc. zakonnost' i ohrana prav grazhdan. Voronezh, 1963. S. 56.
16. *Petrov Yu. A.* K ponyatiyu dolzhnostnogo lica // Pravovedenie. 1974. № 6.
17. *Rogacheva O. S.* Effektivnost' norm administrativno-deliktного prava: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. Voronezh, 2012. S. 34.
18. Sluzhba v gosudarstvennyh i obshchestvennyh organizatsiyah / pod red. D. N. Bahraha, V. M. Manohina, N. M. Konina. Sverdlovsk, 1988. S. 65.
19. *Starilov Yu. N.* Gosudarstvennaya sluzhba i sluzhebnoe pravo: ucheb. posobie. М., 2015. S. 112.
20. *Starilov Yu. N.* Sluzhebnoe pravo. М., 1996. S. 380, 381.
21. *Tihomirova L. V., Tihomirov M. Yu.* Yuridicheskaya enciklopediya. М., 2001. S. 77.
22. *Chernogorov D. A.* Administrativno-pravovoy status dolzhnostnogo lica v Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. jurid. nauk. М., 2014.
23. *Shushpanov S. A.* Dolzhnostnoj prostupok kak osnovanie disciplinarnoj otvetstvennosti gosudarstvennogo sluzhashchego: dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2002.
24. *Yampol'skaya C. A.* O dolzhnostnom lice v sovetskom gosudarstvennom apparate // Voprosy sovetskogo administrativnogo prava / отв. ред. V. F. Kotok. М.; Л., 1949. S. 11, 18.

PUBLIC SERVANT VIEWED AS THE OFFICIAL AND THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

© 2019 Yu. M. Buravlev

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

E-mail: umb50@mail.ru

Received: 08.10.2018

The article analyzes normative definitions of the notion “official” who is viewed as the subject of administrative responsibility for any administrative infringements and is accountable for any failure in official duties, regulated by legal or departmental acts.

Key words: official, official status, public official offence, administrative responsibility, administrative and tort law.

Сведения об авторе

БУРАВЛЁВ Юрий Михайлович – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и информационного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва

Authors' information

BURAVLEV Yury M. – PhD in Law, associate Professor of Administrative and Information Law Department of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow