

УДК 342.98

***Л. А. Краснобаева***

*канд. юрид. наук, доц.*

*УО «ГГУ им. Ф. Скорины»*

**МАТЕРИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

Изучение материальной ответственности государственных служащих – одно из важнейших направлений научных исследований. Актуальность избранной темы определена реформой государственной службы. Разработчики реформы по совершенствованию положений службы в целях повышения ее эффективности не проявили должного интереса к институту материальной ответственности государственных служащих. Хотя именно материальная ответственность играет важную роль в профилактике правонарушений, совершаемых государственными служащими.

The study of liability of civil servants - one of the most important areas of research. The relevance of the selected theme is picked the reform of the civil service. Developers reforms have not shown any interest in the institution of the liability of public servants. Although it is the Civil responsibility plays an important role in the prevention of offenses committed by public officials.

Закон от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее – Закон) предусматривает, что «государственный служащий несет дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательством за неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине государственного служащего возложенных на него служебных обязанностей, превышение должностных полномочий, нарушение трудовой и исполнительской дисциплины, а равно за несоблюдение установленных Законом и иными законодательными актами ограничений, связанных с государственной службой» [1].

Согласно Гражданскому Кодексу Республики Беларусь (далее – ГК Республики Беларусь) вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного управления и самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего законодательству акта государственного органа или органа местного управления и самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается соответственно за счет казны Республики Беларусь или казны административно-территориальной единицы [2, Ст. 938].

Как следует из содержания статьи 937 ГК Республики Беларусь юридическое лицо возмещает вред, причиненный его работником при исполнении своих трудовых (*служебных, должностных*) обязанностей. Работниками признаются граждане, выполняющие работу на основании трудового договора (контракта). Так как служебный контракт, заключаемый с государственным служащим, является специфической разновидностью трудового договора, то на государственно-

го служащего распространяются также нормы трудового законодательства, регулирующие материальную ответственность.

Гражданский Кодекс закрепляет и ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов уголовного преследования и суда [2].

Государственный орган, возместив ущерб физическому либо юридическому лицу, причиненный его работником при исполнении им трудовых обязанностей, имеет право взыскать в порядке регресса сумму причиненного ущерба со своего работника. Увольнение государственного служащего со службы не является основанием для освобождения его от материальной ответственности.

Материальная ответственность в сфере государственной службы - это самостоятельный вид юридической ответственности государственных служащих на основе норм трудового и гражданского законодательства. В отличие от мер других видов ответственности меры материальной ответственности имеют не карательный, а правостановительный характер. С этим связана главная особенность материальной ответственности: она может быть наложена независимо от привлечения государственного служащего к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за это же правонарушение.

Таким образом, различают два вида материальной ответственности государственных служащих:

- 1) материальная ответственность по трудовому законодательству;
- 2) материальная ответственность по гражданскому законодательству.

Материальная ответственность по нормам трудового права наступает в случае причинения ущерба юридическому лицу, в данном случае государственному органу (глава 37 Трудового Кодекса Республики Беларусь – далее ТК Республики Беларусь) [3].

Основными условиями применения материальной ответственности в соответствии с действующим законодательством являются: наличие прямого действительного ущерба; противоправность поведения (действия или бездействия) должностного лица; причинная связь между поведением должностного лица и возникшим ущербом; вина должностного лица (ст.400 ТК Республики Беларусь). Отсутствие хотя бы одного из этих условий исключает возможность возложения на государственных служащих материальной ответственности. При определении размера ущерба учитывается только реальный ущерб, упущенная выгода не принимается во внимание, за исключением случая причинения ущерба не при исполнении трудовых обязанностей.

Ущерб, однако, может быть причинен и в результате правомерного поведения работника. Это нормальный производственно-

хозяйственный риск, при котором в случае причинения ущерба к материальной ответственности работник не привлекается. Легальное определение нормального производственно-хозяйственного риска и его пределы в законодательстве отсутствуют. На практике не всегда удается определить наличие этой категории, ибо законодатель и не может определить содержание этого понятия, так как в каждом конкретном случае «норма» имеет свое конкретное наполнение. Практика правового регулирования показывает, что к нормальному производственно-хозяйственному риску могут быть отнесены действия работника, соответствующие современным знаниям и опыту, когда поставленная цель не могла быть достигнута иначе, работник надлежащим образом выполнил возложенные на него должностные обязанности, проявил определенную степень осмотрительности, принял меры для предотвращения ущерба, и объектом риска являлись материальные ценности, а не жизнь и здоровье людей. Следовательно, даже нормальный производственно-хозяйственный риск не может исключать материальную ответственность. Право на риск признается лишь за работником, обладающим необходимой профессиональной подготовкой (специальное образование, опыт работы). Пределы оправданного нормального производственно-хозяйственного риска должны быть установлены с достаточной точностью в каждом отдельном случае с учетом конкретных обстоятельств дела. Например, ущерб, вызванный уничтожением имущества нанимателя при пожаре, возникшем в ходе использования научного исследования, необходимо отнести к категории нормального производственно-хозяйственного риска, при условии, что определенные общественно полезные результаты не могли быть достигнуты при помощи обычных средств и работником были приняты все доступные меры для предотвращения материального ущерба.

Ст. 402 ТК Республики Беларусь предусматривает два вида материальной ответственности: ограниченную и полную. Применение мер полной материальной ответственности является достаточно серьезной мерой и в некоторых случаях речь идет о возмещении значительных сумм. В связи с этим было бы целесообразным обратиться к зарубежному опыту, в частности к опыту Франции, законодательство которого предусматривает обязательное страхование на случай наступления ответственности, что значительно облегчает взыскивание причиненного ущерба [4].

При ограниченной материальной ответственности работник возмещает ущерб в заранее установленных пределах. Наряду с общими нормами материальной ответственности, распространяющимися на всех государственных служащих, независимо от занимаемой ими должно-

сти, трудовое законодательство содержит некоторые специальные нормы, касающиеся непосредственно должностных лиц. Так согласно статье 245 ТК Республики Беларусь «суд возлагает на должностное лицо, виновное в незаконном увольнении, переводе, перемещении, изменении существенных условий труда, отстранении от работы, обязанность возместить ущерб, причиненный в связи с оплатой за время вынужденного прогула или выполнения нижеоплачиваемой работы. На должностных лиц возлагается обязанность возместить ущерб, если увольнение, перевод, перемещение, изменение существенных условий труда или отстранение от работы произведены с нарушением закона, а также при задержке исполнения решения суда о восстановлении работника на работе, прежнем рабочем месте, прежних существенных условий труда», кроме того, законодатель предусматривает и возмещение морального вреда (ст. 246 ТК Республики Беларусь).

Декрет Президента № 5 от 15 декабря 2014 года «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций» устанавливает, что на руководителей организаций государственной формы собственности возлагается персональная ответственность за обеспечение производственно-технологической, исполнительской и трудовой дисциплины. При несоблюдении требований руководитель привлекается к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения. Следует учитывать, что увольнение работника, например, по его заявлению либо по соглашению сторон при наличии возможности уволить его по статье может повлечь увольнение самого руководителя. Данные дополнительные критерии оценки работы руководителя учитываются при его аттестации и при принятии решения о продлении с ним контракта [5]. В п. 8.11 постановления Совета Министров от 15 мая 2007 года № 604 «О заключении контрактов с руководителями государственных организаций» предусмотрена полная материальная ответственность руководителя организации за реальный ущерб, причиненный им ее имуществу, в том числе в результате неправомочных действий либо бездействия [6].

К правомерному причинению ущерба в гражданском праве относят случаи причинения ущерба в состоянии крайней необходимости и необходимой обороны. Причинение вреда в состоянии крайней необходимости следует отличать от причинения вреда в состоянии необходимой обороны специально для целей гражданско-правовой защиты, поскольку, хотя оба эти действия признаются законом правомерными, в последнем случае причинение вреда порождает обязательство по его возмещению, если были превышены ее пределы (ст. 935 ГК Республики Беларусь). Вред, причиненный в состоянии крайней

необходимости, то есть для устранения опасности, угрожающей самому причинителю или другим лицам, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена иными средствами, должен быть возмещен лицом, причинившим вред (ст. 936 ГК Республики Беларусь). Управомоченность на причинение ущерба проявляется, например, в действиях сотрудников органов по чрезвычайным ситуациям, сотрудников органов внутренних дел.

В западном корпоративном законодательстве разработана система критериев, призванная определить в случае наступления ущерба не выходили ли действия управляющего компанией за пределы «правила делового суждения» (business judgement rule). «Правила делового суждения» – это освобождение от ответственности, касающейся руководителей и руководящих служащих, если их действия были совершены с честными намерениями и в пределах полномочий или доверенности, предоставленных им организацией. Руководители и руководящие служащие обязаны проявлять разумную осторожность в принятии деловых решений и не должны нести ответственность за ошибки, совершенные из честных побуждений при принятии обоснованного, разумного решения, которое повлекло за собой финансовый ущерб. Подразумевается, что их решение связано с принятием на себя ответственности по обычным рискам, характерным для их вида или отрасли деятельности, а не принятием на себя опрометчивого, ненужного или гипотетического риска. Французское законодательство допускает возмещение ущерба гражданам даже в тех случаях, когда ущерб причинен невиновными действиями администрации. К таким случаям относятся: 1) выполнение общественных работ; 2) создание риска причинения ущерба (даже оправданного); 3) принятие закона, причинившего чрезмерный и неоправданный ущерб гражданам;

- 4) принятие законного управленческого решения, причинившего чрезмерный и неоправданный ущерб [4]. Развитие института материальной ответственности в данном направлении представляется перспективным и для нашей страны.

В Республике Беларусь право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их государственных служащих закреплено в ст. 53 Конституции Беларусь. Эта норма конкретизируется в ст. 938 Гражданского кодекса Республики Беларусь. Однако, вред во всех случаях возмещается за счет соответственно казны Республики Беларусь. Субъектом ответственности, таким образом, выступает государство в целом, а не отдельные государственные служащие. Между тем в зарубежном законодательстве о государственной службе (например,

в Республике Казахстан), четко закреплена норма о материальной ответственности государственных служащих. Административное законодательство Республики Беларусь в отдельных случаях допускает возмещение вреда, в том числе и полное [7, Ст. 7.8]. Следует подчеркнуть, что в данном случае идет речь о материальной ответственности на общих основаниях, ответственности как гражданина, а не как государственного служащего.

Таким образом, в Республики Беларусь не разработана правовая база материальной ответственности государственных служащих за вред, причиненный гражданам. Очевидно, что Закон следует дополнить нормой «Материальная ответственность государственных служащих за причинение ущерба» следующего содержания: «Материальная ответственность государственного служащего наступает за ущерб, причиненный государственному органу, в случаях и размерах, предусмотренных законодательством Республики Беларусь. Государственный служащий обязан возместить прямой действительный ущерб, причиненный государственному органу. Материальная ответственность государственного служащего за ущерб, причиненный государственному органу, исключается, если ущерб возник в результате непреодолимой силы либо крайней необходимости, необходимой обороны, а также неисполнения государственным органом обязанности по обеспечению надлежащих условий для сохранности имущества, переданного государственному служащему».

#### **Список использованных источников**

1. О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 14 июня 2003 г., № 204-3: в ред. от 30.05.2013 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

2. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г., № 218-3: принят Палатой представителей 28 октября 1998 г.; одобрен Советом Республики 19 ноября 1998 г. (с изм. и доп. от 8 января 2014 г.) // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1999. – № 7–9. – Ст. 101.

3. Трудовой Кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-3: Принят Палатой представителей 8 июня 1999 г.; одобрен Советом Республики 30 июня 1999 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

4. Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с фр./Под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова.— М.: Прогресс, 1988.—488 с.

5. Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций: Декрет Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2014 г. № 5 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО

«ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

6. О заключении контрактов с руководителями государственных организаций: Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 15 мая 2007 г. № 604 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

7. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г., № 194-З: принят Палатой представителей 17 декабря 2002 г.; одобрен Советом Республики 2 апреля 2003 г. (с изм. и доп. от 4 января 2016 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 63, 2/946.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРЫНЫ