

Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Научная статья
УДК 342.749; 342.98
doi: 10.35750/2071-8284-2022-4-54-59

Владимир Анатольевич Винокуров
доктор юридических наук, доцент
<https://orcid.org/0000-0003-0002-3010>, tigp@igps.ru

*Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России
Российская Федерация, 196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149*

Проблемы исполнения неправомерных поручений руководителей государственными служащими в современной России

Аннотация: Государственная служба – важный институт любого государства. В нашей стране необходимость правового регулирования государственной службы и деятельности государственных служащих возникла не так давно – в начале XXI века, а потому закреплённые в федеральных законах новые, не существовавшие ранее нормы из сугубо теоретических предписаний только-только стали переходить в практическую плоскость. Грамотное урегулирование требований федерального закона, в нашем случае – в отношении действий государственного служащего и его руководителя при получении и отдаче (соответственно) незаконного приказа, распоряжения или поручения, позволит сохранить нормальную обстановку в государственном органе, не создавать конфликтных ситуаций, споров, которые могут привести к невыполнению государством своих функций.

Статья посвящена проблеме исполнения государственным служащим полученного им неправомерного (не соответствующего законодательству Российской Федерации) приказа, распоряжения или поручения руководителя (начальника).

Для изучения данной проблемы был осуществлён анализ федеральных законов, в которых содержатся нормы, определяющие действия государственного служащего при получении им от руководителя незаконного приказа, распоряжения, поручения или указания, которое не соответствует нормам законодательства Российской Федерации. Рассмотрены некоторые проблемы, возникающие в указанных случаях, с учётом несовершенства формулировок, а также фактической сложности исполнения установленных норм.

В результате рассмотрения ряда федеральных законов о государственной службе представлены отдельные выводы, касающиеся поставленной проблемы. Принимая во внимание необходимость безусловного соблюдения таких основополагающих для решения поставленного вопроса принципов, к которым относятся принцип законности и принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность, автором сформулировано предложение по внесению изменений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации».

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, государственная служба Российской Федерации, виды государственной службы, государственный служащий, обязанности государственного служащего, незаконный приказ, незаконное распоряжение, неправомерное поручение

Для цитирования: Винокуров В. А. Проблемы исполнения неправомерных поручений руководителей государственными служащими в современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2022. – № 4 (96). – С. 54–59; doi: 10.35750/2071-8284-2022-4-54-59.

Vladimir A. Vinokurov

Dr. Sci. (Jurid.), Docent

<https://orcid.org/0000-0003-0002-3010>, tigp@igps.ru

Saint Petersburg University State Fire Service EMERCOM of Russia
149, Moskovsky pr., Saint Petersburg, 196105, Russian Federation

Problems of execution of illegal orders of managers by civil servants in modern Russia

Abstract: Public service is an important institution of any state. In our country, the need for legal regulation of the public service and the activities of civil servants arose not so long ago – at the beginning of the 21st century, and therefore the new norms established in federal laws that did not exist before from purely theoretical prescriptions have just begun to move into practice. Competent regulation of the requirements of the federal law, in our case – in relation to the actions of a civil servant and his manager upon receiving and giving of (respectively) an illegal decision, will allow maintaining a normal situation in a state body; not creating conflict or disputes which may lead to non-compliance of the functions by the state.

The subject of this article is the problem of execution by a civil servant of the illegal (inconsistent with the legislation of the Russian Federation) instructions received from his superior.

To study this problem, an analysis of federal laws was carried out, which contain provisions that determine the actions of a civil servant when he receives an illegal order, resolution, instruction, assignment from his superior, which does not comply with the statutory regulations of the legislation of the Russian Federation. Some problems that arise in these cases are considered, taking into account the imperfection of the wording, as well as the actual complexity of the implementation of the established provisions.

As a result of consideration of a number of federal laws on public service, selected findings are presented regarding the problem posed. Taking into account the need for unconditional observance of such fundamental principles for resolving the issue raised, including the principles of legality of protecting civil servants from unlawful interference in their professional activities, the author formulated a proposal to amend the Federal Law «On the system of public service of the Russian Federation».

Keywords: Constitution of the Russian Federation, civil service of the Russian Federation, types of public service, civil servant, duties of a civil servant, illegal order, unlawful order, illegal assignment

For citation: Vinokurov V. A. Problems of execution of illegal orders of managers by civil servants in modern Russia // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2022. – № 4 (96). – P. 54–59; doi: 10.35750/2071-8284-2022-4-54-59.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации¹ граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе (часть 4 статьи 32), что проистекает из права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства через своих представителей (часть 1 статьи 32).

В целях определения системы и принципов построения государственной службы был принят Федеральный закон «О системе госу-

дарственной службы Российской Федерации»², определяющий систему государственной службы, в которую входят: государственная гражданская служба, военная служба и государственная служба иных видов, правовое регулирование и организация которых осуществляется федеральными законами, а организация гражданской государственной службы субъекта Российской Федерации – законами субъекта Российской Федерации (статья 2). В том же законе зафиксированы основные принципы построения

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru. – 2020. – 4 июля. – № 0001202007040001.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

и функционирования системы государственной службы, среди которых основополагающими, на наш взгляд, являются принцип законности и принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц (часть 1 статьи 3). Следует полагать, что правовое регулирование и организация государственной службы всех видов должны строиться на основе установленных принципов, включая названные.

В первом законодательном акте, касающемся организации государственной службы Российской Федерации, – Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации»³, действовавшем в 1995–2004 годах, в статье 10, посвящённой обязанностям государственного служащего, была прописана норма, согласно которой государственный служащий обязывался «исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчинённости руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных» (выделено мной – В.В.), а в статье 14, предусматривавшей ответственность государственного служащего, – требование в случае сомнения в правомерности полученного государственным служащим для исполнения распоряжения в письменной форме незамедлительно сообщить об этом своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если же вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, в письменной форме подтверждал указанное распоряжение, государственный служащий обязан был его исполнить, но за исключением случаев, когда такое исполнение являлось административно либо уголовно наказуемым деянием. При этом ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения нёс подтвердивший это распоряжение руководитель.

В несколько иной формулировке обязанности государственного гражданского служащего (статья 15) прописаны в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴, пришедшем в 2004 году на смену вышеуказанному. Вначале говорится о том, что гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение и при его получении должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, а получив от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме, обязан отказаться от его исполнения. Далее указанный закон предусматривает ответ-

ственность не только руководителя, но и гражданского служащего, если последний исполнил неправомерное поручение. К сожалению, отсутствует норма, поясняющая действия государственного служащего в случае неподтверждения руководителем данного ранее поручения, в котором усомнился подчинённый. На наш взгляд, в этой ситуации поручение должно считаться несостоявшимся.

По нашему мнению, формулировка Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» была понятнее и могла быть реализована без возникновения конфликта между государственным служащим и его руководителем. При изложении рассматриваемых норм в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» законодатель, надо полагать, пытался исключить исполнение заведомо незаконных поручений, но в результате реализовать данную норму без ущерба для государственного служащего, государственного органа и государства в целом оказалось практически невозможно. О проблемах реализации данных норм учёные регулярно заявляют в своих работах. Так, М. А. Лапина полагает, что «на практике такой алгоритм действий гражданского служащего в случае получения от руководителя неправомерного поручения может не привести к желаемым результатам» [2, с. 170]. Рассматривая вышеизложенные законодательные нормы, А. А. Демин делает совершенно справедливый вывод: «Из приведённого текста следует, что подчинённый должен объяснить своему руководителю, как правильно трактовать закон, который руководитель, по его мнению, нарушает. Это малореальная ситуация в нормальном государственном аппарате» [1, с. 3]. Действительно, как отмечает А. В. Сигарев, «гражданский служащий попадает в весьма затруднительную ситуацию: в кратчайшее время он должен дать правовую оценку полученного распоряжения, сформулировать и составить письменное возражение, найти в себе смелость представить его руководителю, а потом решиться на “дерзость” отказаться выполнять противоправное поручение» и далее: «Гражданский служащий вынужден выбирать одно из двух зол: выполнив противоправное распоряжение, он может быть привлечён к ответственности ... Отказавшись его выполнять, он вступает в конфликт с руководителем, от которого зависит его дальнейшая карьера» [3, с. 56].

Следует обратить внимание на то, что нормы утратившего силу Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» распространялись на всех государственных служащих независимо от вида государственной службы. Нормы же Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» действуют в отношении государственных гражданских служащих (федеральных и субъекта Российской Федерации), а также государственных служащих иных видов государственной службы, но только

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 31. – Ст. 2990.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

в случае, если в специальном федеральном законе предусматривается отсылка к нормам данного Федерального закона.

Военнослужащим в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих»⁵ предоставляется право на обжалование неправомερных решений и действия (бездействия) органов военного управления и командиров «в порядке, предусмотренном федеральными законами, общевоинскими уставами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации» (пункт 2 статьи 21). Уставом внутренней службы Вооружённых Сил Российской Федерации, утверждённым Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 года № 1495⁶, предусмотрено, что приказ (приказание) командира (начальника) должен соответствовать федеральным законам, общевоинским уставам и приказам вышестоящих командиров (начальников); что командирам (начальникам) запрещается отдавать приказы (приказания), направленные на нарушение законодательства Российской Федерации; что в случае, если командиром (начальником) такой приказ (приказание) будет отдан, то ответственность возлагается на этого командира (начальника). При этом военнослужащий, не согласный с таким приказом, может обжаловать данный приказ только после его выполнения (статьи 41 и 43).

Сотрудники таможенных органов обязаны «выполнять приказы и распоряжения начальников таможенных органов, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением заведомо незаконных»⁷. Для сотрудника органа внутренних дел обязательным является «выполнение приказов и распоряжений руководителей (начальников), отданных в установленном порядке и не противоречащих федеральному закону»⁸. Сотрудники федеральной противопожарной службы обязаны «руководствоваться законодательством Российской Федерации при получении приказа либо распоряжения прямого руководителя (начальника) или непосредственного руководителя (начальника), заведомо противоречащих законодательству Российской Федерации»⁹. Обязательным для сотрудников, проходящих службу в органах принудительного исполнения, является «исполнение приказов

и распоряжений руководителей (начальников), отданных в установленном порядке и не противоречащих федеральному закону»¹⁰.

Как видим, формулировки в законах различные, размещены в статьях, регулирующих различные вопросы (принципы, обязанности и др.), то есть не имеют определённого места в нормативном правовом акте. Однако самым существенным является то, что данные нормы сформулированы весьма нечётко (например, для сотрудников противопожарной службы) или порождают вопросы (например, как поступать сотруднику органа внутренних дел или сотруднику органа принудительного исполнения при получении приказа, противоречащего, скажем, Указу Президента Российской Федерации).

Интересная формулировка содержится в Федеральном законе «О полиции»¹¹, по которой сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться, в частности, на незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц. Данное требование можно рассматривать, скорее, как дополнение к главному: запрету на исполнение незаконных поручений (приказов, распоряжений).

Прочитанные нормы федеральных законов, которыми регулируется деятельность военной службы и государственной службы иных видов, позволяют сделать вывод, что вопросы, связанные с неисполнением государственным служащим заведомо незаконных, неправомερных, противоречащих законодательству приказов, распоряжений, указаний, поручений (далее также – поручения) руководителя, регулируются по-разному, не прописывается процедура, которая, с одной стороны, должна позволить избежать выполнения незаконных поручений, наносящих вред не только государственному органу, но и государству в целом, а с другой стороны, не должна создавать конфликтную ситуацию между государственным служащим и его руководителем.

В результате различные формулировки федеральных законов, разные подходы к разъяснению интересующих нас норм, причём зачастую в пользу руководителя, который обычно понимает незаконность отданного поручения, но полагает, что таким именно образом можно решить задачи, стоящие перед ним и государственным органом, который он представляет. И такой подход, безусловно являющийся ошибочным, превращается в систему, поскольку, к сожалению, фактический уровень образования отдельных руководителей недостаточен,

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 22. – Ст. 2331.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 47 (ч. 1). – Ст. 5749.

⁷ См. подпункт 3 пункта 1 статьи 17 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3586.

⁸ См. пункт 3 части 3 статьи 4 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.

⁹ См. пункт 2 части 1 статьи 12 Федерального закона «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 22. – Ст. 3089.

¹⁰ См. пункт 3 части 3 статьи 4 Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 40. – Ст. 5488.

¹¹ См. часть 4 статьи 6 Федерального закона «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

у них нередко отсутствует опыт выполнения поручаемой подчинённому работы или хотя бы понимания технологии её исполнения, а также умение грамотно организовать деятельность вверенной государственной структуры.

Решение рассматриваемой проблемы часто кроется не только в незнании отдельными руководителями норм законодательства Российской Федерации, что объясняется в том числе назначением на должности руководителей по принципу родства, свойства или угодничества, но и в полном бесправии государственного служащего, который настолько зависим от руководителя, что в нормальном деловом общении не может объяснить законодательную неправоту поручения руководителя. Своеобразному попустительству способствует и отсутствие какой бы то ни было ответственности подобных руководителей. Несомненно, если бы руководители предвидели и понимали наступление серьёзных последствий за отданное непропорциональное поручение, то желающих «насладиться властью» в таком аспекте было бы гораздо меньше.

На наш взгляд, для всех видов государственной службы должны быть выработаны идентичные правовые нормы, позволяющие грамотно поступать в ситуациях, возникающих при получении государственным служащим от своего руководителя непропорционального поручения. За основу можно взять подход к исполнению приказа, не соответствующего законодательству Российской Федерации, принятый для военнослужащих, что, по нашему мнению, позволит снизить количество непропорциональных поручений. Для решения данной задачи возможно включение общей нормы в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», поскольку данный федеральный закон распространяется на все виды государственной службы.

Несомненно, государственная служба – важный институт любого государства. В нашей стране необходимость правового регулирования государственной службы и деятельности государственных служащих возникла не так давно – в начале XXI века, а потому закреплённые в федеральных законах новые, не существовавшие ранее нормы из сугубо теоретических предписаний только-только стали переходить в практическую плоскость. Грамотное урегулирование требований федерального закона, в нашем случае – в отношении действий государственного служащего и его руководителя при получении и отдаче (соответственно) незаконного поручения, позволит сохранить нормальную обстановку в государственном органе, не создавать конфликтных ситуаций, споров, которые могут привести к невыполнению государством своих функций.

Учитывая изложенное, предлагается дополнить статью 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» новыми пунктами 5 и 6 следующего содержания:

«5. Государственный служащий обязан исполнять возложенные на него в установленном

порядке обязанности, а также выполнять приказы, распоряжения, указания и поручения (далее – распоряжения) непосредственного руководителя, отданные в пределах его полномочий, за исключением незаконных. Своё мнение о несоответствии распоряжения нормам законодательства Российской Федерации государственный служащий обязан в любой доступной форме сообщить руководителю, отдавшему незаконное распоряжение, и в случае подтверждения данным руководителем в письменной форме отданного распоряжения выполнить его. Распоряжение, которое в результате не было письменно подтверждено, считается неотданным.

Ответственность за исполненное государственным служащим распоряжение, противоречащее законодательству Российской Федерации, которое было подтверждено руководителем, несёт руководитель, его отдавший.

Руководитель государственного служащего, обязавший исполнить распоряжение, противоречащее законодательству Российской Федерации, подлежит привлечению к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

6. Распоряжения, отданные руководителем в период действия режимов военного положения или чрезвычайного положения, в условиях чрезвычайной ситуации или проведения контртеррористической операции государственному служащему, осуществляющему действия, направленные на спасение жизни и здоровья людей, имущества, на сохранение основ конституционного строя и государственной целостности Российской Федерации, выполняются без какого-либо подтверждения.

Руководитель государственного служащего, отдавший в указанных в настоящем пункте условиях распоряжение, которое в дальнейшем признано несоответствующим нормам законодательства Российской Федерации, может быть освобождён от ответственности в зависимости от обстановки, в которой это распоряжение принималось».

На основании данной поправки (в случае её принятия) должны быть изменены или дополнены нормы федеральных законов, регламентирующих прохождение всех видов государственной службы, включая службу в органах федеральной противопожарной службы и службу в органах внутренних дел Российской Федерации.

Предложенная формулировка, определяющая, как следует поступать государственному служащему при получении непропорционального распоряжения руководителя, позволит, на наш взгляд, сократить количество отдаваемых государственным служащим незаконных приказов, распоряжений, указаний и поручений, повысить качество принимаемых руководителями решений, соблюдать принцип законности в деятельности государственных служащих, а также будет способствовать дальнейшему формированию Российской Федерации как правового государства.

Список литературы

1. Демин А. А. Проблема правомерности действий государственного служащего при получении незаконного приказа руководителя // Административное право и процесс. – 2010. – № 4. – С. 3–7.
2. Лапина М. А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: монография. – Москва: Издательство Института проблем риска, 2006. – 238 с.
3. Сигарев А. В. Действия государственного гражданского служащего при получении незаконного приказа руководителя: правовые и психологические аспекты // Административное право и процесс. – 2022. – № 1. – С. 55–57.
4. Булавин С. П., Черников В. В. Правовой статус сотрудника полиции // Административное право и процесс. – 2011. – № 9. – С. 2–10.
5. Левин П. Обязательность приказов для государственных служащих // Законность. – 2000. – № 10. – С. 30–33.
6. Матвиенко Г. В. Особенности дисциплинарной ответственности сотрудников таможенных органов // Современное право. – 2011. – № 4. – С. 107–111.
7. Мирошниченко Я. В. Особенности административно-правового статуса государственных гражданских служащих таможенных органов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 17–23.
8. Назарова Е. А. Права военнослужащих как объект правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Военно-юридический журнал. – 2009. – № 7. – С. 8–21.
9. Третьяков М. А. О некоторых особенностях реализации законодательства о государственной гражданской службе в Министерстве обороны Российской Федерации // Право в Вооружённых Силах. – 2009. – № 10. – С. 66–73.
10. Хабидулина О. В. Правовой режим государственной службы // Lex russica. – 2013. – № 8. – С. 847–856.

References

1. Demin A. A. Problema pravomernosti deystviy gosudarstvennogo sluzhashchego pri poluchenii nezakonnoy prikaza rukovoditelya // Administrativnoye pravo i protsess. – 2010. – № 4. – S. 3–7.
2. Lapina M. A. Realizatsiya ispolnitel'noy vlasti v Rossiyskoy Federatsii: monografiya. – Moskva: Izdatel'stvo Instituta problem riska, 2006. – 238 s.
3. Sigarev A. V. Deystviya gosudarstvennogo grazhdanskogo sluzhashchego pri poluchenii nezakonnoy prikaza rukovoditelya: pravovyye i psikhologicheskiye aspekty // Administrativnoye pravo i protsess. – 2022. – № 1. – S. 55–57.
4. Bulavin S. P., Chernikov V. V. Pravovoy status sotrudnika politsii // Administrativnoye pravo i protsess. – 2011. – № 9. – S. 2–10.
5. Levin P. Obyazatel'nost' prikazov dlya gosudarstvennykh sluzhashchikh // Zakonnost'. – 2000. – № 10. – S. 30–33.
6. Matvienko G. V. Osobennosti distsiplinarnoy otvetstvennosti sotrudnikov tamozhennykh organov // Sovremennoye pravo. – 2011. – № 4. – S. 107–111.
7. Miroshnichenko Ya. V. Osobennosti administrativno-pravovogo statusa gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh tamozhennykh organov Rossiyskoy Federatsii // Administrativnoye i munitsipal'noye pravo. – 2010. – № 12. – S. 17–23.
8. Nazarova E. A. Prava voennosluzhashchikh kak ob»ekt pravozashhitnoy deyatel'nosti Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoy Federatsii // Voенno-yuridicheskij zhurnal. – 2009. – № 7. – S. 8–21.
9. Tretyakov M. A. O nekotorykh osobennostyakh realizatsii zakonodatel'stva o gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe v Ministerstve oborony Rossiyskoy Federatsii // Pravo v Vooruzhennykh Silakh. – 2009. – № 10. – S. 66–73.
10. Khabibulina O. V. Pravovoy rezhim gosudarstvennoy sluzhby // Lex russica. – 2013. – № 8. – S. 847–856.

Статья поступила в редакцию 20.06.2022; одобрена после рецензирования 02.12.2022; принята к публикации 12.12.2022.

The article was submitted June 20, 2022; approved after reviewing December 2, 2022; accepted for publication December 12, 2022.