

Д. А. Мартынюк

Проблемы привлечения к административной ответственности государственных гражданских служащих

*D. A. Martyniuk. Problems for Bringing Civil Servants
to Administrative Responsibility*

Статья посвящена анализу проблем, связанных с привлечением к административной ответственности государственных гражданских служащих за административные правонарушения. В ней изучаются основные причины ее появления, проводится анализ способов преодоления проблем, связанных с квалификацией правонарушений.

Ключевые слова: административная ответственность, ответственность государственных служащих, правовой статус, государственная гражданская служба, права и обязанности.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а; (812) 451-19-15; darya.a.martynyuk@yandex.ru.

The article is devoted to the analysis of the grounds for bringing to the administrative responsibility of state civil servants for offenses. The main reasons of its occurrence are studied; the analysis of ways of overcoming the problems connected with qualification of offenses is carried out.

Keywords: administrative responsibility, responsibility of civil servants, legal status, state civil service, rights and duties.

Contact Details: Lermontovskiy Ave 44/A, St. Petersburg, Russian Federation, 190103; (812) 451-19-15; darya.a.martynyuk@yandex.ru.

Исследование главных проблем, существующих в рамках привлечения к административной ответственности гражданских служащих, — чрезвычайно актуальная задача. В целом вопрос привлечения к административной ответственности является трудным, недостаточно изученным и многогранным, учитывая, что до сих пор отсутствует единое представление по некоторым аспектам данной концепции. Административная ответственность муниципальных гражданских служащих — один из элементов правового статуса работника, способствующий повышению качества государственной гражданской службы, исключению лиц, использующих служебное положение в корыстных целях, увеличению уровня профессионализма кадров. Данный вид ответственности призван охранять права, свободы и законные интересы людей (организаций), которые нарушаются при совершении противоправного действия государственным гражданским служащим.

Согласно статье 10 Федерального закона № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» государственный служащий — это гражданин, исполняющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, оплату) за счет средств федерального бюджета. Понятие «правовой статус» в аспекте данной категории граждан включает в себя фундаментальные

Дарья Андреевна Мартынюк — аспирант кафедры административного права и административного процесса Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики.

© Мартынюк Д. А., 2019

институциональные характеристики правового статуса государственных служащих, которые определяют их пространство на государственной службе [1]. Государственного служащего могут привлечь к административной ответственности, опираясь на Кодекс Российской Федерации (РФ) об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, в котором Общая и Особенная части положений регулируют порядок применения санкций к официальному лицу, находящемуся на государственной гражданской службе. Государственный служащий выступает в качестве особого субъекта административного правонарушения. Это связано с тем, что к ряду противоправных действий, указанных в Особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях, должностное лицо может быть привлечено лишь в том случае, если соответствующее действие затрагивает интересы государственной службы в связи с исполнением им собственных должностных полномочий [2]. При этом он может выступать в качестве всеобщего субъекта при совершении им административного преступления независимо от должности государственного гражданского служащего.

Основанием для привлечения к административной ответственности для разной категории лиц считается прецедент совершения административного нарушения закона, который выражается в деянии — действии или бездействии. Ст. 2.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях гласит, что должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения административного нарушения закона в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением личных обязательств. Фактически базой административной ответственности должностных лиц государственной службы являются административные преступления, связанные с неисполнением установленных правил в сфере охраны распорядка управления, государственного и публичного порядка, природы, здоровья населения и остальных правил, обеспечение исполнения которых входит в их служебные обязанности.

Можно отметить три варианта административных правонарушений, совершаемых должностными лицами:

- прямое нарушение правил;
- дача незаконных указаний подчиненным;
- отсутствие контроля над деяниями работников, повлекшее нарушение правил.

Второй и третий виды правонарушений для должностных лиц считаются специфическими. Субъектами административной ответственности могут выступать как физические, так и юридические лица. К государственным служащим применяются такие же административные взыскания, что и в отношении рядовых граждан: предупреждение, штраф, лишение особых прав, возмездное исключение имущества, конфискация, исправительные работы, административный арест. Для исследования всех вероятных обстоятельств привлечения служащего к административной ответственности изучим подробно различные составы.

Специфическая функция Кодекса РФ об административных правонарушениях состоит в том, чтобы обеспечивать защиту прав, которые в той или иной степени связаны с управленческими, т. е. административными деяниями и решениями. За деяния, связанные с реализацией управленческих решений, несут ответственность два субъекта — юридическое и должностное лицо. К примеру, административное правонарушение, где особым субъектом преступления выступают государственные гражданские служащие. Административной ответственности присущ особый процессуальный порядок применения. По сравнению с порядком рассмотрения уголовных и гражданских дел он проще, что формирует условия для оперативного и экономного разрешения дел об административных правонарушениях. Так, виды административных правонарушений государствен-

ных гражданских служащих зафиксированы в статьях 9.22, 13.25, 14.24, 14.25, 14.55, 15.17–15.22 Кодекса РФ об административных правонарушениях (в действующей редакции) и др. Одновременно с развитием отношений государственной службы необходимо помнить о методах применения мер ответственности, которые не входят в институт государственной службы, т. е. мерах административной ответственности.

В последние годы сфера административной ответственности рассматриваемых субъектов постепенно расширяется. К примеру, в 2011 г. внесены поправки в ст. 5.59 Кодекса РФ об административных правонарушениях, которая предусматривала ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, позднее, в 2013 г., внесены дополнения. У граждан существует преимущество обращаться лично, а также направлять личные и корпоративные обращения, в том числе обращения объединений граждан (юридических лиц), в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и городские учреждения, иные организации, на которые возложено осуществление публично важных функций, и их должностным лицам. За последнее полугодие в анализируемый нами Кодекс внесены новые статьи об административной ответственности должностных лиц (ст. 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», ст. 5.39 «Отказ в предоставлении информации»), что дает возможность более четкой квалификации при назначении наказаний должностным лицам. Такие статьи создаются и дополняются с целью расширения списка случаев, когда сотрудник нарушает собственные обязанности, на него налагаются санкции административного характера, т. е. проступок является административным преступлением.

Зная о том, что основанием для привлечения должностного лица к административной ответственности служит нарушение им служебных обязанностей, необходимо помнить, что обязанности, закрепленные за должностным лицом, должны быть правильно и корректно отражены в соответствующем акте, согласно которому они возложены на гражданина или соответствующую компанию, где должностное лицо находится на службе. Это поможет правильно применять на практике нормы, содержащие составы должностных административных правонарушений. Кроме того, такая мера исключает субъективизм в оценке поведения должностных лиц.

Вместе с тем государственный гражданский служащий способен совершить административное преступление при допущении действия, не связанного с осуществлением должностных полномочий. В случае привлечения этого лица к административной ответственности государственный служащий не будет иметь статуса особого субъекта, и речь идет об обычной административной ответственности граждан — физических лиц.

С учетом того, что законодательством предусмотрен широкий список оснований для привлечения к административной ответственности государственных служащих, данный факт в юридической практике встречается очень редко по сравнению, например, с дисциплинарными санкциями. По мнению В. В. Кизилова, «административная ответственность за административные правонарушения, совершенные государственными служащими, наступает в редких избирательных случаях, поскольку отсутствует вневедомственный механизм воплощения таковой ответственности». Мерами правового воздействия в отношении лиц рассматриваемой категории могут быть предупреждение, штраф и дисквалификация. Выбор санкции зависит от того, как работник правоохранительных органов расценивает противоправность действия, совершенного государственным гражданским служащим [3].

Из правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в определении от 6 февраля 2004 г. № 26-О, следует, что поставленный особый распорядок производства в отношении отдельных категорий граждан, в том числе должностных лиц (представителей) органов государственной власти субъектов РФ, имеет целью обеспечение свободного выполнения указанными лицами собственных профессиональных или других обязанностей, их самостоятельности и независимости, направлен на исключение попыток необоснованного преследования. Повышенные гарантии неприкосновенности этих лиц обусловлены их особым правовым статусом и являются принципиальным условием охраны общественных интересов, связанных с характером их обязанностей, а также самостоятельности и независимости, исключения попыток необоснованного судебного преследования. Административная ответственность муниципальных служащих может наступить за проступок административного характера [4].

В настоящее время понятие «государственная гражданская служба» употребляется в двух значениях: во-первых, для точного обозначения объективного процесса контроля (упорядочения) административной (аппаратной) деятельности государства, во-вторых, для понимания науки и дисциплины этого процесса. Государственная гражданская служба как вид профессиональной деятельности возможна, и она находит место в системе государственного управления. Государственная гражданская служба использует не только политические, правовые, но и нравственные (моральные) регуляторы. В частности, нравственные нормы широко распространены на государственной службе. Исходя из этого разрешено ратифицировать в сфере государственной гражданской службы. Регуляторами взаимоотношений и поведения выступают право и нравственность, которые находятся в узкой взаимосвязи и взаимозависимости. Так, признанные нравственные аспекты оценки поведения служащих во многом определяют содержание правовых норм, регулирующих правоотношения в анализируемой сфере [5]. Однако пока не будет оформлена административная ответственность, не может быть выработан соответствующий механизм привлечения должностных лиц к ответственности в течение такого же долгого времени. Сложившаяся ситуация обусловлена и несовершенством административного судопроизводства, и практическим использованием имеющихся процессуальных норм.

Из ст. 5.59 следует, что нарушение ответственным должностным лицом любого из положений действующего законодательства, регулирующего порядок рассмотрения отдельных обращений граждан, а также принятие решения по ним, сформирует объективную сторону указанного правонарушения. Нарушение порядка, установленного, например, для рассмотрения заявления о совершении административного правонарушения или уголовного преступления. Представляется целесообразным распространить вышеуказанную административную ответственность на соответствующие обращения граждан, поскольку, несмотря на закрепление в законе порядка и способности обжалования незаконных решений и действий (бездействия) ответственных должностных лиц, административное наказание за аналогичные правонарушения служит иной цели. Оно ориентировано в первую очередь на предостережение таких нарушений под угрозой привлечения к административной ответственности с наложением значимых денежных санкций. При этом вероятность обжалования решений и действий (бездействия) необходима прежде всего для защиты нарушенных прав граждан. Позднее возникла ст. 5.63 Кодекса РФ об административных правонарушениях в части ответственности за нарушение законодательства об организации оказания государственных и городских услуг [2].

Субъективная сторона правонарушений, предусмотренных статьями в действующей редакции, дифференцируется по тяжести последствий, а также по субъектному составу. Речь идет о нарушении сроков предоставления государственной или муниципальной услуги, в том числе и ее непредоставлении, требованиях должностным лицом не предусмотренных нормативными правовыми актами документов или платы (ч. 2); нарушении распорядка и сроков рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги (ч. 3).

Кодексом РФ об административных правонарушениях (ч. 4 и 5 ст. 5.63) предусмотрена ответственность за повторение преступления. При этом возможно ужесточение наказания как в доле штрафа, так и в его виде (допускается даже дисквалификация должностного лица). Система применения штрафов в качестве наказания органов власти не вызывает доверия по причине того, что штраф как мера ответственности служит способом денежного удовлетворения публично-правовых интересов: штраф зачисляется в тот же бюджет, из которого и финансируется деятельность органа, должностного лица. Согласно принципу целевого расходования бюджетных средств, последние выделяются на уплату этого штрафа. Необходимо помнить, что Кодекс РФ об административных правонарушениях охватывает ряд статей, где закреплено, что ответственность должна быть возложена на лицо, которое вследствие исполнения или несоблюдения служебных обязанностей стало правонарушителем, или на орган власти. По нашему мнению, важно сделать акцент на индивидуальную ответственность должностных лиц и работников характеризуемой сферы деятельности. Сегодня невозможна быстрая реализация предлагаемых идей, поскольку существуют трудности практического внедрения норм, так как они сводятся не столько к трудностям соответствия квалификаций, сколько к процедурным нюансам.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях дела, предусмотренные ст. 5.39, 5.59 и 5.63, возбуждаются прокурором. Другим должностным лицам указанный Кодекс не предоставляет такое преимущество. Как следует из п. 3 ч. 1 ст. 28.1 этого Кодекса, поводом для вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении может быть сообщение или заявление физических или юридических лиц ввиду ч. 1 ст. 45 Конституции РФ. Каждому человеку и гражданину гарантируется государственная охрана прав и свобод. Это предполагает, с одной стороны, признание государством на самом высочайшем уровне обязанности страны по охране прав и свобод граждан, с другой — присутствие соответствующих прав человека и гражданина требовать от него в лице его органов, должностных лиц выполнять обязанности. Привлечение к административной ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления с иными юридическими лицами и за аналогичные нарушения не представляется справедливым. С учетом вышеизложенного ущерб, который причиняется данной нормой общественным отношениям, бесспорен: авторитет государственной власти снижается. Отрицательное впечатление возникает из-за случаев, когда один орган несет ответственность перед другими за несоблюдение приказа, требования, нормативных актов, вытекающих из привлечения к ответственности органа власти, или случаев когда правонарушение состоит в неисполнении обязанностей, возложенных законодательством на обвиняемый орган.

Результаты изучения проблемы позволяют сделать вывод о том, что административная ответственность должностных лиц, чьи противоправные деяния (бездействие) ущемляют охраняемые государством публичные интересы, является обоснованной. Но в современной России назрела острая необходимость законо-

дательного закрепления персонифицированных мер административного взыскания в отношении государственного служащего, нарушающего права граждан. Недостаточная информированность граждан о фактах привлечения к дисциплинарной ответственности руководителей, поскольку ее ведомственный характер не только подрывает авторитет власти, но и негативно воздействует на умы людей, формируя тем самым сомнение ко всем институтам гражданского общества. В связи с этим актуальны вопросы о совершенствовании механизма ответственности, суть которых сводится к отсутствию определения должностного лица в административном законодательстве и «размыванию» норм об административной ответственности при сравнении Кодекса РФ об административных правонарушениях и других нормативных актов. Решение этих вопросов, на наш взгляд, состоит в принятии нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, который бы верно устанавливал общие взгляды применения административной ответственности на территории России.

Литература

1. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.
3. *Кизилов В. В.* Неправомерные действия должностных лиц. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2008. 374 с.
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 9. Ст. 851.
6. *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба: учебник. М.: Юрайт, 2017. 468 с.

DOI: 10.35854/2219-6242-2019-3-94-99

УДК 340.12

Ф. Д. Рахимов

Правовое и неправовое регулирование общественных отношений

F. D. Rakhimov. The Legal and Non-Legal Regulation of Social Relations

В статье проведен анализ правового и неправового регулирования общественных отношений. Выявлены различия между ними и принципы их взаимодействия. Рассмотрены определения таких наиболее важ-

The article is devoted to the comprehensive analysis of the legal and non-legal regulation of public relations. There are offered to consideration the definitions of most important social regulators, such as: right, morality,

Фирдавс Давлаталиевич Рахимов — аспирант кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики.

© Рахимов Ф. Д., 2019