

Актуальные вопросы публичного права

УДК 342.951:351.82

ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Н.А.Антонова

Тверской государственный университет

Статья посвящена проблемам административной ответственности государственных гражданских служащих. Проанализированы основания административной ответственности гражданских служащих и ее особенности.

Ключевые слова: административная ответственность, государственный служащий, государственная служба

Деятельность государственного аппарата в целом, работа его служащих в правовом государстве основывается на принципе законности, который подразумевает точное и неукоснительное исполнение публичными служащими предписаний правовых норм, соблюдение установленных запретов и ограничений, ответственное и добросовестное исполнение ими своих должностных обязанностей. Данный принцип в том или ином виде закрепляется в законодательстве многих стран. Есть такие положения и в российском законодательстве о государственной службе. Так, гражданский государственный и муниципальный служащие обязаны соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечить их исполнение (п. 1 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; п. 1 ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»). Служащий несет ответственность за несоблюдение ограничений, и запретов, установленных законом (ч. 3 ст. 16, ч. 4 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ). Федеральный закон № 25-ФЗ устанавливает в качестве принципа – ответственность муниципального служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей (п. 9 ст. 4).

Любое отступление от этих положений в определенной степени дезорганизует работу государственного аппарата.

В ст. 68 Федерального закона № 79-ФЗ закрепляется общая норма, в соответствии с которой лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе

Российской Федерации привлекаются к ответственности в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Названная статья носит отсылочный характер, то есть указывает на возможность привлечения виновных лиц к ответственности, предусмотренной исключительно федеральными законами.

Основным видом ответственности, предусмотренным в федеральном законодательстве о государственной гражданской и муниципальной службе, является дисциплинарная ответственность. Это объясняется особым характером служебных отношений.

Что касается административной ответственности государственных служащих, то она определяется Федеральным законом № 79-ФЗ и КоАП РФ, и о ней можно говорить в следующих случаях. Во-первых, когда государственный служащий совершает административное правонарушение, то он несет административную ответственность на общих основаниях наравне с остальными гражданами. Во-вторых, гражданские служащие, являющиеся должностными лицами, несут административную ответственность в случае совершения ими административных правонарушений в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (ст. 2.4 КоАП РФ). При этом во втором случае основанием административной ответственности служащих выступает деяние, которое выражается в неисполнении или ненадлежащем исполнении своих обязанностей.

Представители административной науки выделяют, как минимум, четыре важнейших условия, при которых для должностных лиц государственной службы может наступать административная ответственность: 1) совершение действий, содержащих прямое нарушение общеобязательных административных правил; 2) издание приказов (распоряжений) и указаний, которые нарушают положения установленных общеобязательных правил, т.е. не соответствуют им; 3) невыполнение присущих им обязанностей по осуществлению контроля за исполнением подчиненными лицами установленных в нормативных актах общеобязательных правил поведения или административных процедур; 4) если соблюдение установленных правил входит в круг должностных обязанностей и фиксируется в соответствующих должностных инструкциях¹.

Следует обратить внимание, что в настоящее время именно статус субъекта деяния, определяет применение определенного вида ответственности. В том случае, если неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей допускает служащий, не являющийся долж-

¹ См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В. 3 т. Т. II. – М., 2002. С. 85.

ностным лицом, то в этом случае он привлекается к дисциплинарной ответственности. Если же такое деяние допускает должностное лицо, это влечет применение мер административной ответственности.

Актуальность темы, связанной с административной ответственностью государственных служащих (должностных лиц) проявляется в том, что наряду с развитием самих государственно-служебных отношений не следует забывать и о проверенных временем средствах применения мер юридической ответственности, которые напрямую в институт государственной службы не включены. И здесь, прежде всего, речь идет о мерах административной ответственности. Тем более, что в последнее время расширяется сфера применения административной ответственности к данным субъектам. Так, в 2011 г. были внесены изменения в ст. 5.59, предусматривающую административную ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, а затем в 2013 г. эта статья подверглась изменению в связи с тем, что право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления получили и объединения граждан, в том числе и юридические лица. В последнее время в КоАП введены новые статьи об административной ответственности должностных лиц, например: ст. 5.63 (нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг), ст. 5.39 (отказ в предоставлении информации); ст. 7.23 (нарушение требований законодательства о раскрытии информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами). Таким образом, законодатель расширяет перечень случаев, когда за нарушение служащим своих обязанностей применяются меры административного наказания. Другими словами должностной проступок переводится в разряд административных правонарушений.

Особого внимания заслуживают две приведенные здесь статьи КоАП – ст. 5.59 и 5.63. Они появились в действующей редакции КоАП совсем недавно, и установили персональную ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. Штраф соизмерим с месячной зарплатой некоторых государственных служащих, и составляет от 5 до 10 тысяч рублей. В данном случае административное наказание бьет по карману нарушителя. Помимо этого устанавливается реальная ответственность за сам факт нарушения того же срока на рассмотрение обращения гражданина.

Санкция, закрепленная в статье, является узконаправленной. Она ориентирована на нарушение законодательства о предоставлении государственных услуг.

Обе статьи, прежде всего, имеют целью стимулирование к качественной работе должностных лиц с населением (пусть для начала и по части срока). Право на обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления – одно из конституционных прав граждан, декларированное чуть ли не как характеризующее демократический строй нашего общества, до введения данных статей в КоАП не несло за собой никакой публично-правовой ответственности. Хотя следует отметить, что с 2007 года в административном кодексе есть статья 5.39, предусматривающая ответственность за отказ в предоставлении информации. Но, данная статья не имела какого-либо успеха в правоприменительной практике.

Однако и сейчас, до реального, хотя бы, возбуждения дела по статье 5.59 или 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях доходят единичные случаи. Подобные дела в административном производстве скорее экзотика, нежели устоявшаяся практика. А ведь никому не надо рассказывать о масштабах нарушения сроков рассмотрения обращений граждан, отказов в получении той или иной информации. Причины отсутствия такой практики разные. Так, проблемой правоприменения ст. 5.59 КоАП РФ является неоднозначность толкования объекта рассматриваемого правонарушения.

В диспозиции статьи закреплено, что административная ответственность наступает за «нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 настоящего Кодекса».

На практике правоприменительными органами применяется ограничительное толкование понятия «законодательство»². По мнению представителей данного государственного органа, объект правонарушения охватывает только лишь правоотношения, регулируемые Федеральным законом от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее N 59-ФЗ). В частности, такое мнение основано на пояснительной записке к законопроекту о введении в действие ст. 5.59 КоАП РФ.

В этой связи хотелось бы отметить, что в силу ч. 2 ст. 1 N 59-ФЗ законодательство, устанавливающее порядок рассмотрения обращений граждан, состоит не только из данного закона, но и из федеральных конституционных законов и иных федеральных законов.

² См., например: Ольшевская А. В., Курбатова О. В. Рассмотрение органами внутренних дел обращений граждан и сообщений в СМИ (вторая часть) //Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 53

Следовательно, ограничительное толкование объекта правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, приводит к отсутствию административно-правовой защиты прав гражданина при рассмотрении обращения в том случае, если № 59-ФЗ не применяется.

Поскольку в основе привлечения должностного лица к административной ответственности лежит нарушение им своих служебных обязанностей, следует отметить, что обязанности, возлагаемые на должностное лицо, должны быть достаточно четко сформулированы в соответствующем нормативно-правовом акте или правоприменительном акте, которыми они возлагаются на данное лицо или соответствующую организацию, в которой это должностное лицо находится на службе. Это способствовало бы правильному применению на практике норм, содержащих составы должностных административных правонарушений, устранения субъективизма при оценке поведения должностных лиц.

В науке административного права отмечается, что юридическая ответственность должностных лиц государственной гражданской службы отличается от ответственности других должностных лиц тем, что ей подлежат обладатели особого статуса – статуса государственных служащих, который предполагает повышенную ответственность за совершаемые ими правонарушения, и что в настоящее время этот вопрос не нашел достаточного отражения в законодательстве, в связи с чем предлагается ввести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях особый раздел, устанавливающий административную ответственность государственных гражданских служащих, при этом определить и урегулировать специальный порядок производства по делам о правонарушениях для должностных лиц государственной гражданской службы.

Помимо КоАП РФ, Федеральный закон № 79-ФЗ предусматривает особый случай привлечения служащего к административной ответственности. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 15 названного Закона в случае исполнения неправомерного поручения своего руководителя гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Что касается муниципального служащего, выполнившего неправомерное поручение руководителя, то Федеральный закон № 25-ФЗ устанавливает, что такой служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 2 ст. 12). В этом случае законодатель вообще не уточняет виды ответственности, которые могут быть применены. Следует пола-

гать, что муниципальный служащий также может быть подвергнутым, в том числе, и административной ответственности.

Правила привлечения лиц к административной ответственности устанавливаются КоАП РФ. Как известно, согласно ст. 2.4 КоАП административной ответственности подлежит должностное лицо. Причем только в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. В этой же статье дается определение понятия должностного лица. При этом выделяются три вида деятельности, занимаясь которыми (постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями), лицо признается должностным: это выполнение функций власти, организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций.

Исходя из этого, далеко не всякий государственный (муниципальный) служащий является должностным лицом, а только тот, который наделен определенными полномочиями. В этой связи следует обратить внимание на то, что норма, содержащаяся в ч. 3 ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ фактически означает, что административное наказание за исполнение неправомерного поручения руководителя (который всегда является должностным лицом) может быть применено только в отношении должностного лица, а не любого гражданского служащего.

Таким образом, в данной части выявляется определенное противоречие между законодательством об административной ответственности и законодательством о государственной гражданской службе, которое, несомненно, должно быть устранено. В противном случае, получается, что Федеральный закон № 79-ФЗ необоснованно называет всех служащих субъектами административной ответственности.

Список литературы

1. Ольшевская А. В., Курбатова О. В. Рассмотрение органами внутренних дел обращений граждан и сообщений в СМИ (вторая часть) //Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 52-54
2. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В. 3 т. Т. II. – М., 2002.

**FEATURES OF ATTRACTION TO THE ADMINISTRATIVE
RESPONSIBILITY
CIVIL EMPLOYEES**

N.A.Antonova

The Tver state university

Article is devoted to problems of the administrative responsibility of the state civil employees. The bases of the administrative responsibility of civil employees and its features are analysed.

Key words: the administrative responsibility, the civil servant, public service.

Об авторе

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: antonova@tversu.ru

Антонова Н.А. Особенности привлечения к административной ответственности гражданских служащих//Вестник ТвГУ. Серия: Право.2014. №.3. С.59–65.