

КИЗИЛОВ В. В. / Kizilov V. V.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

PROBLEMS OF FORMATION THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE
RESPONSIBILITY OF PUBLIC CIVIL SERVANTS

*Кизиллов Вячеслав
Владимирович,
к.ю.н., главный редактор жур-
нала «Актуальные вопросы пу-
бличного права», г. Омск,
attorney1961@mail.ru*

Рассматриваются аспекты, связанные с «осторожностью» российского законодателя в вопросе нормативного закрепления административной ответственности государственных гражданских служащих. Утверждается об отсутствии правовых проблем формирования института административной ответственности государственных гражданских служащих.

Ключевые слова: административная ответственность, институт административной ответственности, административная ответственность государственных гражданских служащих, институт административной ответственности государственных гражданских служащих, государственные гражданские служащие.

*Kizilov Viacheslav
Vladimirovich,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Editor in chief of the magazine
"The topical Issues of Public
Law", Omsk,
attorney1961@mail.ru*

The aspects related to the "diligence" of the Russian legislature in the issue of normative enshrining of administrative responsibility of public civil servants are considered in the article. The author alleges the lack of legal problems for formation the institute of administrative responsibility of public civil servants.

Keywords: administrative responsibility, institute of administrative responsibility, administrative responsibility of public civil servants, institute of administrative responsibility of public civil servants, public civil servants.

Сложившийся институт государственной гражданской службы давно определил главного субъекта правоотношений, возникающих как внутри государственной гражданской службы, так и в государственном управлении жизнью российского общества – должностное лицо государственной гражданской службы или иначе – государственного гражданского служащего. Административное право, на наш взгляд, достаточно четко очерчивает административно-правовой статус данного субъекта правоотношений. Однако в части юридической ответственности, государственный гражданский служащий, как субъект административной ответственности буквально «втискивается» законодателем в категорию должностного лица, являющуюся более широкой по отношению к государственному гражданскому служащему [4]. Это по нашему мнению не только не оправданно, но и наносит определенный вред правовой науке и реальным публичным правоотношениям, так как степень ответственности различных субъектов, объединенных законодателем в категории должностного лица, должна быть дифференцированной в зависимости от занимаемого статуса реального субъекта, скрывающегося в указанной категории. Своевременная реакция на динамику общественных процессов, сложность и специфику правоотношений, масштабность задач, решаемых государством, должна находить выражение в соответствующей законотворческой деятельности, а не в «косметических» решениях, как, например, расширение круга реальных субъектов ответственности категории должностного лица в целях решения вопросов привлечения к административной

ответственности как коллективных, так и индивидуальных субъектов права, как публичных, так и частных субъектов. Попытка законодателя решить проблемы административной ответственности государственных гражданских служащих в рамках субинститута административной ответственности должностного лица ни к чему хорошему не приведет.

Не секрет, что изменения, происходящие в жизни общества, влекут за собой структурные преобразования во всей системе российского права. И сказанное ранее Е. А. Киримовой [5, 149] суждение о процессах ломки устоявшихся взглядов, стереотипов, подходов к решению социальных проблем, происходящих в праве, вполне актуально в настоящее время. Как нам представляется, пришло время для переоценки целей и задач института административной ответственности, установления новой классификации ее субъектов, с переносом акцентов в административно-деликтном законодательстве на ответственность публичных лиц. За любые противоправные действия, ущемляющие права и свободы граждан, совершенные государственными гражданскими служащими, эти служащие должны нести не только дисциплинарную, но и уголовную и, как мягкий вариант, административную ответственность. И как мы полагаем, механизм ответственности должен быть таким, что любой гражданин, чьи интересы были нарушены, мог инициировать процедуру привлечения к ответственности чиновника. Административная ответственность государственных гражданских служащих должна иметь своими задачами: охрану общественных отношений, формируемых в процессе деятельности по исполнению полномочий государственных органов, от противоправного, противоречащего государственным интересам поведения государственных гражданских служащих; создание механизма гарантий соблюдения прав граждан; воспитание государственных гражданских служащих в духе соблюдения законодательства, подзаконных актов и регламентов и тем самым предотвращение административных правонарушений. Перенос акцента с уголовной на административную ответственность должен способствовать предупреждению более тяжких правонарушений со стороны государственных гражданских служащих.

Заявляя о необходимости формирования института административной ответственности государственных гражданских служащих, мы понимаем, что новые правовые институты не выделяются искусственно, а складываются объективно, и данная объективность уже имеет место в российской реальности. Действующее законодательство уже содержит некоторые составляющие гармоничные группы и подчиняющиеся внутренним закономерностям

административного права юридические нормы относительно субъекта административной ответственности – государственного гражданского служащего. Поэтому законодателю остается сделать последний шаг – наполнить субъективный фактор определенным содержанием, формируя конкретный правовой институт, выбирая способы регулирования избранных общественных отношений.

Понимая, что правовая норма есть не только продукт социально-экономических условий российского общества, но и результат сознательной деятельности людей, критерием субъективности выступает зависимость права как явления от субъекта. Отсюда ответ на вопрос – почему законодатель не всегда осознает потребности общественного развития и не отражает в правовых нормах эти потребности адекватно – находится, как мы полагаем, лишь отчасти в правовой плоскости. Имеющие место факты принятия нормативно-правовых актов, не вполне отвечающих объективным потребностям общественного развития, и, в конечном счете, вызывающих их отторжение в обществе, вполне могут быть следствием проявления определенных интересов законодателя, слагающихся из личных мотивов членов депутатского корпуса и лиц, осуществляющих подготовку законопроектов.

Понимая, насколько велико значение *воли и правопонимания* законодателя, выраженных в юридической технике и закрепляющем нормами законов юридическом методе, средствах и способах регулирования тех или иных видов общественных отношений, не перестаешь удивляться фрагментарной регламентации в принимаемых законах в сфере публичных общественных отношений. Проводя анализ законодательства о юридической ответственности государственных гражданских служащих, выявляешь «тягу» законодателя к дисциплинарной и уголовной ответственности и, можно сказать, игнорирование института административной ответственности.

Признавая мощное воздействие института административной ответственности на управление экономическими процессами, регулирование деятельности хозяйствующих субъектов, выглядит странным отказ законодателя от использования всей мощи данного института в сфере государственного управления и в государственной гражданской службе, особенно, учитывая огромную численность субъектов права – государственных гражданских служащих и число ежедневно имеющих место правоотношений с участием государственных гражданских служащих.

Общественные отношения между государственными гражданскими служащими и другими субъектами права складываются объективно, но то,

как они складываются, во многом зависит от субъективного фактора – степени осознания законодателем необходимости (пределов и качества) их правового регулирования, соблюдения и защиты интересов и прав, как государственных гражданских служащих, так и частных субъектов права, что, несомненно, должно быть отражено в правовых нормах.

Бесспорно, что процесс формирования правовых институтов достаточно длителен, он многоаспектен и идет путем проб и ошибок. Однако мы не согласны с таким положением дел, когда при наличии достаточно развитого института государственной гражданской службы, наличии специального субъекта административного права – государственного гражданского служащего, административно-правовой статус которого достаточно определен в рамках одной отрасли, законодатель «утрачивает интерес» к регламентации в этой же отрасли права юридической ответственности государственного гражданского служащего за служебные административные правонарушения.

Проблемы с формированием института административной ответственности государственных гражданских служащих заключаются, на наш взгляд, в нормах-дефинициях данного института, в том числе определяющих государственного гражданского служащего как субъекта административной ответственности (иначе законодатель не расширял бы понятие должностного лица в КоАП РФ [1]).

Как мы полагаем, цель института административной ответственности государственных гражданских служащих должна определяться необходимостью государственного принуждения к тем служащим, чьи потребности входят в противоречие с нормами, обеспечивающими нормальное функционирование государственной гражданской службы, общества и государства. Правоохранительная же сущность рассматриваемого нами института административной ответственности государственных гражданских служащих должна проявляться в том, что законодатель в институциональной форме закрепляет охранительные правовые предписания, и при нарушении требований определенной статьи (совершении конкретного административного правонарушения) приходит в действие весь соответствующий правоохранительный институт.

К сожалению, действующее в Российской Федерации право фактически устанавливает иммунитет не только государственных гражданских служащих, но и служащих всех публичных организаций от притязаний граждан, в отношении которых они совершили незаконные, нецелесообразные действия. Как указывал профессор Д. Н. Бахрах, «максимум, что могут сделать

потерпевшие, - добиться отмены незаконного акта. Граждане не только не вправе привлечь, но и даже поставить вопрос о возможности привлечения служащего ни к уголовной, ни к административной, ни к дисциплинарной, ни к материальной, ни к гражданско-правовой ответственности. К любому из названных видов юридической ответственности служащий может быть привлечен только другими служащими. А гражданин вправе только подавать административные жалобы на безнаказанность тех, кто нарушил его права» [2].

Действующее административное законодательство в редких случаях предусматривает участие заинтересованных лиц (граждан и представителей юридических лиц) в производстве по делам об административных правонарушениях государственных гражданских служащих. Органы административной юрисдикции в целом отрицательно относятся к участию граждан в административном преследовании виновных должностных лиц государственной гражданской службы. И лишь статус потерпевшего позволяет частным субъектам права участвовать в процессе производства по делам об административных правонарушениях государственных гражданских служащих.

В качестве основной причины несовершенства административно-деликтного законодательства нам представляется отсутствие воли у законодательных органов на отмену собственного правового иммунитета, а чтобы гражданское общество не сильно возмущалось, сохраняется исключение административной ответственности и для других категорий государственных служащих.

По нашему мнению, проблемы формирования института административной ответственности государственных гражданских служащих лежат в плоскости психического восприятия депутатским корпусом ответственности публичных лиц как изредка допустимого исключения в применяемой массово административной ответственности частных лиц. Российский законодатель просто не допускает «крамольную» мысль о возможности административной ответственности за служебные правонарушения государственных гражданских служащих в дополнение к дисциплинарной ответственности, и в этом имеет поддержку некоторых ученых правоведов, возводящих дисциплинарную ответственность в абсолют противодействия служебным деликтам.

Как нам представляется, сдерживающим фактором развития института административной ответственности государственных гражданских служащих является и нежелание допускать к бесконтрольной со стороны административных органов борьбе частных лиц с коррупционными проявлениями

государственных гражданских служащих на «площадках» судов общей юрисдикции, осуществляющих судебный контроль за законностью деятельности исполнительных органов власти и их должностных лиц. Законодатель словно забыл, что административная ответственность позволяет не расширять уголовные репрессии, а предоставить возможность применять вневедомственный порядок привлечения к ответственности с упрощенным (по сравнению с уголовным процессом) производством, но с процессуальными гарантиями для государственного гражданского служащего.

Анализ современной административной деликтности позволяет отметить недостаточную адекватность реакции государства на ее масштабность, разновидность объектного состава, интеграцию с преступностью. Несмотря на то, что в программных документах высшего политического руководства страны государственная служба подвергается резкой критике за ее неэффективность, бюрократизм, коррупционность, закрытость, неспособность вести диалог с гражданским обществом, дальше критики и выработки общих направлений для борьбы с указанными недостатками дело не идет. Как нам представляется, на такое положение дел влияет и страх получения обратного результата от управляющего воздействия на коррупционные проявления.

Уже не одно десятилетие определено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования (ст. 1069 ГК РФ). И хотя возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти, муниципальных образований и их должностных лиц не устраняет обязанности последних понести юридическую ответственность в соответствии с отраслевым законодательством, гражданскому обществу известно мало примеров привлечения к ответственности виновных должностных лиц.

По нашему мнению, независимо от занимаемого статуса лица, допустившие нарушение установленного государственной властью порядка, должны претерпевать определенные лишения и ограничения.

Сегодня уже нет сомнения в научной среде о необходимости введения института административной ответственности государственных гражданских

служащих. Все проблемы закрепления административной ответственности в КоАП РФ [1], на наш взгляд, связаны с отсутствием каких-либо подходов у российского законодателя (а также структур, обладающих законотворческой инициативой) к определению родового объекта административного правонарушения государственного гражданского служащего, а также конкретных составов административных правонарушений. Однако в странах СНГ законодатель уже давно определился с составами административных правонарушений должностных лиц государственных органов управления [3].

Несмотря на то, что административные правонарушения государственных гражданских служащих могут иметь формальные и материальные составы, с целью защиты уже самих гражданских служащих от злоупотребления правом других лиц, инициирующих привлечение их к ответственности за правонарушения, нам представляется необходимым установление норм ответственности по деликтам, имеющим не только материальные составы, а также за нарушение установленных запретов и предписаний, формализованных федеральными законами. Факт правонарушения, безотносительно наступления неблагоприятных последствий, по нашему мнению, не должен являться во всех случаях достаточным основанием для привлечения государственного гражданского служащего к административной ответственности. Возможно указанные нами данные обстоятельства, воспринимаются законодателем как скрытый потенциал противодействия частных лиц реализации законных полномочий исполнительной власти, что также является сдерживающим фактором институционального закрепления административной ответственности государственных гражданских служащих.

Однако, как нам представляется, административная ответственность государственных гражданских служащих предопределена необходимостью введения вневедомственного механизма персональной ответственности чиновников в случае нарушения закона, затягивания дел, ошибок, которые стоят управляемым ими субъектам правоотношений денег и нервов. Также следует привести административное законодательство в соответствие с требованием персональной административной ответственности государственных гражданских служащих за принятые ими решения, в результате которых наносится ущерб заинтересованным лицам и государству. Примеры нанесения такого рода ущерба многочисленны и очевидны.

Следует принять как неизбежность невозможность составления компактного и емкого определения административной ответственности удовлетворяющего всех заинтересованных лиц, ввиду, во-первых, богатства

русского языка, описывающего одно и то же явление разными словами, а во-вторых, потому что субъективное восприятие учеными административной ответственности связано с наличием у исследователей данного вида юридической ответственности своих углов (точек) зрения на административную ответственность, и каждый из исследователей отмечает в определении административной ответственности те ее свойства, которые считает главными. Как нам представляется, только устоявшееся нормативное определение по истечении длительного времени сможет снизить накал споров относительно того, чья дефиниция более точно описывает административную ответственность. Однако по нашему мнению, предлагаемая дефиниция административной ответственности позволила бы законодателю снять неопределенность в вопросе формирования института административной ответственности гражданских служащих, преодолевая проблемы через нормативное определение степени негативного отношения государства к противоправному поведению участников публично-правовых отношений:

Административная ответственность – это социально-правовая категория, характеризующая определенную степень негативного отношения государства к противоправному поведению участников публично-правовых отношений, выраженная в назначении правонарушителю установленных специальным законом санкций, применяемых в установленном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в целях охраны общественных отношений в сфере государственного управления и наказания правонарушителя.

Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] – НПП «Гарант-Сервис» – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Бахрах Д. Н. Как защитить себя от произвола власти / Д. Н. Бахрах (Российская юстиция – 2003 – № 9) // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] – НПП «Гарант-Сервис» – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Законодательство стран СНГ об административной ответственности / URL: http://www.base.spinform.ru/klview.fwx?razdel=0&klsid=_000000109. (дата обращения: 25.11.2013 г.).

4. Кизилев В. В. О множественности субъектов административной ответственности статьи 2.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации / Бизнес в законе. 2011. № 6.

5. Киримова Е. А. Правовой институт (теоретическо-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998.

References:

1. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Bahrah D. N. How to Protect themselves against Arbitrariness of the Authorities [Kak zashchitit' sebya ot proizvola vlasti]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justice*, 2003, no. 9.

3. *CIS Countries' Legislation on Administrative Responsibility* [Zakonodatel'stvo stran SNG ob administrativnoi otvetstvennosti]. Available at: http://www.base.spinform.ru/klview.fwx?razdel=0&klsid=_000000109. (accessed: 25.11.2013).

4. Kizilov V. V. About the Multiplicity of Subjects of Administrative Responsibility in Article 2.4 of the Code on Administrative Offences of the Russian Federation [O mnozhestvennosti sub"ektov administrativnoi otvetstvennosti stat'i 2.4 Kodeksa ob administrativnykh pravonarusheniyakh Rossiiskoi Federatsii]. *Biznes v zakone – Business in Law*, 2011, no. 6.

5. Kirimova E. A. *Legal Institute (theoretical and legal research)*: thesis of a candidate of legal sciences [Pravovoi institut (teoreticheskoye issledovanie): dis. ... kand. yurid. nauk]. Saratov: 1998.