

РЕЦЕНЗИЯ НА РУКОПИСЬ КИЗИЛОВА В. В. «ИНСТИТУТ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИИ»

REVIEW OF THE MANUSCRIPT OF KIZILOV VIACHESLAV VLADIMIROVICH  
“INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY ON THE PART OF PUBLIC  
CIVIL SERVANTS”

*Денисенко Виктор Васильевич,*

*профессор кафедры административного права Ростовского юриди-  
ческого института МВД России, доктор юридических наук, профессор,  
г. Ростов-на-Дону*

*Denisenko Viktor Vasil'evich,*

*professor, Department of Administrative law of “Rostov institute of law of Ministry  
of Internal Affairs”, doctor of law, Rostov-on-Don.*

Вопросы, связанные с повышением ответственности представителей власти, стали более актуальными после прошедших выборов в Государственную Думу. Здравый смысл подсказывает, что ежедневные вопросы взаимоотношений власти и гражданского общества решаются не в стенах высшего законодательного органа страны, а в обычных кабинетах чиновников, именуемых государственными гражданскими служащими. Плох закон или хорош, его применение всецело зависит от воли субъекта – конкретного государственного гражданского служащего, с которым граждане и юридические лица вступают в правоотношения в повседневной жизни.

Верно определив двойственность положения государственного гражданского служащего среди субъектов административно-деликтного законодательства, автор справедливо утверждает, что должностное лицо государственной гражданской службы может являться и делинквентом, и лицом, преследующим правонарушителя.

Автор сумел на основе обобщения практики Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также статистических данных о структуре государственной службы вывести объективные предпосылки необходимости введения полноценного института административной ответственности государственных гражданских служащих. Среди объективных предпосылок введения института административной ответственности автор отмечает и историческую предопределенность – существовавшие на протяжении многих лет отношений между властью и гражданином, властью и обществом, традицию

«подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику». Вполне справедливо замечание автора, что «сформировавшийся институт обжалования неправомερных решений и незаконных действий или бездействия органов власти и их должностных лиц не граничит с институтом административной ответственности должностных лиц органов власти, принявших неправомερное решение или допустивших незаконное действие или бездействие», о чем остается лишь сожалеть.

Отсутствие в действующем законодательстве Российской Федерации составов конкретных административных правонарушений государственных гражданских служащих приводит к тому, что деликтное поведение государственных гражданских служащих остается без адекватной реакции на него государства. Неслучайно на заседании Президиума Правительства Российской Федерации, состоявшемся 9 июня 2011 года, Председателем Правительства акцентировалось внимание на необходимости введения административной ответственности для должностных лиц федеральных органов власти за нарушение стандартов и порядка предоставления государственных услуг, с дальнейшим распространением ее на региональный и местный уровни власти (см. <http://premier.gov.ru/events/news/15535/>).

Обращение Председателя Правительства по указанному вопросу к Агентству стратегических инициатив, по нашему мнению, свидетельствует об отсутствии у законодателя подходов к решению затронутой проблемы. Что, в свою очередь, придает ценность работе автора, предложившему целый комплекс составов административных правонарушений, связанных с деликтными деяниями в сфере государственной гражданской службы.

В отличие от имеющих место исследований авторов, утверждающих о наличии в действующем законодательстве России норм об административной ответственности государственных гражданских служащих, в своей работе В. В. Кизилов приводит убедительные доводы об отсутствии нормативного закрепления института административной ответственности государственных гражданских служащих.

Справедливо разделяя должностные правонарушения субъектов административной ответственности – должностных лиц и государственных гражданских служащих, автор осуществляет собственный анализ составов административных правонарушений КоАП РФ на предмет нормативного закрепления административной ответственности государственных гражданских служащих за деликты, совершенные ими при исполнении функций государственной гражданской службы.

Бесспорно, что государственные гражданские служащие, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции, являются субъектами административной ответственности, однако в этом случае их ответственность связана с неисполнением должностных обязанностей в ранге руководителя государственного органа и мало чем отличается от административной ответственности руководителя иного юридического лица. Данное утверждение автора вполне резонно. Приведенная автором иллюстрация подхода к вопросу административной ответственности государственных гражданских служащих способствует восприятию высказываемых в работе авторских идей.

Справедливо указывается на невозможность заимствования опыта стран западной демократии, относящегося к формированию института административной ответственности государственных гражданских служащих, поскольку юридическая ответственность государственных гражданских служащих в указанных государствах имеет иную структуру, нежели в России.

Автор с полным основанием связывает большое число признанных судами незаконными решений и действий органов власти и их должностных лиц с огромной численностью государственных гражданских служащих. Заслуживает поддержки тезис о причастности к указанным незаконным решениям и действиям органов власти не самих руководителей государственных органов, а государственных гражданских служащих, проходящих службу в ранге специалистов.

Следует отметить правильность утверждения о целесообразности применения индивидуальной ответственности гражданских служащих, вместо коллективной ответственности государственного органа.

Исследование автором вопросов умышленного виновного деяния государственного гражданского служащего в административном правонарушении не случайно и продиктовано реалиями жизни. В отличие от уголовного права в административном праве отсутствуют разработанные теории умышленной вины, и административная практика руководствуется разработками коллег другой отрасли права. Несомненно, имеются отличия в умышленных виновных деяниях в административно-деликтных отношениях среди различных субъектов административной ответственности. Основываясь на специальном статусе государственного гражданского служащего как субъекте административно-деликтных отношений, что подтверждается авторским определением административного правонарушения государственного гражданского служащего, автор анализирует интеллектуальные

и волевые моменты умышленного деликтного деяния государственного гражданского служащего.

Заслуживает внимания авторское противопоставление умысла и добросовестного заблуждения. Действительно, в отличие от иных индивидуальных субъектов административного права, государственный гражданский служащий, особенно наделенный полномочиями должностного лица исполнительного органа власти, в своей профессиональной деятельности должен руководствоваться законами и знать их, его деятельность должна носить законный характер и не причинять вред гражданам и юридическим лицам, и добросовестное заблуждение (юридическая ошибка) государственного гражданского служащего допустимо лишь в редких, рассмотренных автором случаях.

Заслуживает поддержку и вывод автора, что наличие в субъективной стороне административного правонарушения государственного гражданского служащего умысла должно служить основанием применения к данному делинквенту более строгих мер административной ответственности.

Рассматривая вопрос неосторожного виновного деяния государственного гражданского служащего в административном правонарушении, автор не случайно пришел к выводу о недостаточности классических форм неосторожности для случаев виновного деяния государственного гражданского служащего в административно-деликтных отношениях. Вполне вероятны случаи осознанного желания делинквента – государственного гражданского служащего наступления определенных последствий своего деяния, но с отсутствием понимания противоправности своего деяния, и автор предлагает выделять указанные случаи как разновидность неосторожной формы вины.

Вполне справедливо замечание автора, что неосторожная форма вины граничит с правомерными действиями государственного гражданского служащего, обусловленными его дискреционными полномочиями. Нельзя не согласиться с утверждением автора о том, что «на того, кто дает обязательные к исполнению указания и влияет на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей управляемого субъекта, должна возлагаться обязанность предвидеть возможность наступления вредных последствий в результате его деяния». Автором справедливо отмечены трудности, которые могут возникнуть при установлении вины в форме неосторожности, и акцентировано внимание на то, что «оценка государственным гражданским служащим собственных деяний достаточно сильно коррелирует с его интеллектуальными и психическими характеристиками».

Исследование автором вопроса применения административного штрафа к физическому лицу, как нам представляется, заставила автора обратиться

к проблеме законности применения указанной санкции во внесудебном порядке к индивидуальному субъекту ответственности, каковым является государственный гражданский служащий.

Вполне обоснован, на наш взгляд, тезис о допустимости внесудебного применения административного штрафа к государственным гражданским служащим. Бесспорным является утверждение о наличии особенностей статусного положения государственного гражданского служащего в системе индивидуальных субъектов административной ответственности, обусловленных совершаемыми должностными правонарушениями.

В свете последних изменений деликтного законодательства России нельзя не согласиться и с другой мыслью автора – о применении предупреждения в ограниченных случаях – при условии первичного совершения деликта, не связанного с противоправным деянием в отношении собственности, здоровья, прав и свобод физических лиц, а также имущественных прав и интересов юридических лиц.

В рецензируемой работе имеет место полемика с известным административистом А. Б. Агаповым относительно цели и значения денежного взыскания (административного штрафа). Следует поддержать мнение автора о том, что административный штраф есть не ограничение имущественных прав, а их прекращение.

Бесспорно, что административный штраф должен быть основным видом административных наказаний, применяемых к гражданскому служащему. По нашему мнению, актуальным является предложение автора об изменении способа исчисления административного штрафа, применяемого к государственным гражданским служащим. Следовало бы, как указывается в работе, переходить от установления сумм штрафа в абсолютном исчислении к введению принципа кратности от заработной платы (денежного довольствия) или иного дохода делинквента.

Вызывает положительную оценку то, что автор не остановился на деликтах собственно государственных гражданских служащих, а охватил все отношения, возникающие в сфере правового регулирования государственной гражданской службы, в том числе возникающие до поступления граждан на государственную гражданскую службу и имеющие место после ее завершения, а также предусмотрел административную ответственность третьих лиц, нарушающих законодательство о государственной гражданской службе (незаконный прием на работу гражданского служащего).

Вполне обоснованной является разработка автором составов некоторых административных правонарушений на основе идей автора о декриминали-

зации ряда преступлений, которые согласуются с направлением модернизации деликтного законодательства, заданным Президентом Российской Федерации.

Продолжая развивать тему административной ответственности государственных гражданских служащих, автор закономерно пришел к необходимости исследования элементов составов административных правонарушений указанных субъектов, одним из которых является объективная сторона административного правонарушения.

Особенностью подхода автора к исследованию является определение форм объективной стороны административного правонарушения властного субъекта сквозь призму реализации государственными гражданскими служащими административно-правовых норм. В работе соотнесены применение, использование, соблюдение и исполнение административно-правовых норм с возможными деликтными деяниями (действием или бездействием) государственного гражданского служащего.

В отличие от имеющих место исследований авторов, акцентирующих внимание на объективной стороне в форме бездействия, автор приводит убедительные доводы о наличии в объективной стороне правонарушений государственных гражданских служащих одновременно обеих форм противоправного деяния – действия и бездействия.

Автор успешно аргументирует свою точку зрения относительно возможности наибольшего проявления деликтного действия в процессе реализации государственными гражданскими служащими административно-правовых норм путем применения этих норм.

Справедливо отмечая ущербность нормативного определения административного правонарушения, применяемого законодателем как к коллективным, так и индивидуальным субъектам административной ответственности, автор, как нам представляется, не безосновательно поднял вопрос о необходимости формулирования понятий для специальных субъектов, к каковым относятся и гражданские служащие. В настоящее время актуальной является проблема формирования института административной ответственности государственных гражданских служащих, которая не может быть разрешена без определения основных его положений, центральное место среди которых должно быть отведено дефиниции административного правонарушения государственного гражданского служащего.

Автор, безусловно, прав, вводя в определение административного правонарушения указание на исключение из данного вида правонарушения тех деликтов, которые влекут уголовную ответственность

Несмотря на дискуссионность необходимости определения понятий административного правонарушения для различных субъектов административной ответственности, заслуживает одобрения авторская дефиниция административного правонарушения государственного гражданского служащего в свете проводимых административных реформ и антикоррупционной деятельности государства. Действительно, должностное лицо государственной гражданской службы является особым делинквентом, ввиду обладания им в момент совершения административного правонарушения специальным статусом.

Автор резонно ставит вопрос выделения из института административной ответственности субинститута (специального института) административной ответственности государственных гражданских служащих. Не вызывает сомнения необходимость реформирования института административной ответственности, поскольку в последнее время неоднократно поднимается вопрос о создании эффективного механизма противодействия деликтности, проявляемой во властных органах. Предложенный автором путь формирования специальных институтов административной ответственности, различающихся субъектным составом, заслуживает внимательного изучения.

Особенностью подхода автора к исследованию является использование достижений смежной юридической науки – теории государства и права. Рассуждения автора о содержании правового института административной ответственности государственных гражданских служащих логичны. Вполне грамотно и в соответствии с имеющейся классификацией правовых институтов определены характеристики исследуемого автором института.

Автор приводит убедительные доводы о наличии объективных предпосылок формирования института административной ответственности государственных гражданских служащих, а также анализирует субъективные факторы, препятствующие данному процессу.

Определяя институт административной ответственности государственных гражданских служащих как охранительно-правовой институт административного права, автор справедливо отмечает о наличии в данном институте регулятивных функций.

Существующие научно-практические комментарии к статье 2.4 КоАП РФ хотя и отмечают широкий охват категорией «должностное лицо» потенциальных делинквентов, привлекаемых к административной ответственности, тем не менее, не содержат должной научно-правовой оценки объединения законодателем всех лиц в примечании к указанной статье. В трудах административистов

вопросы целесообразности такого объединения в нормативном определении понятия должностного лица самостоятельных субъектов административного права также не нашли должного отражения. Поэтому исследование в работе множественности реальных субъектов административной ответственности, объединенных правовой категорией должностного лица административно-деликтного законодательства является своевременным.

Следует отметить, что применяемый автором подход к анализу нормы статьи 2.4 КоАП РФ на предмет целесообразности нормативного закрепления административной ответственности за должностные правонарушения различных субъектов административного права является новаторским и основан на выявлении различий субъектов, как участников административно-правовых отношений.

Ценность исследованию придает и авторская позиция, высказанная относительно необходимости разделения категории должностных лиц на самостоятельные субъекты административной ответственности: государственные гражданские и муниципальные служащие, представители власти, должностные лица, индивидуальные предприниматели. Причем автор не ограничился механическим разделением категории «должностное лицо», а привел достаточные аргументы данного разделения и собственные дефиниции, имеющие отношение к административной ответственности должностных лиц.

Заслуживает внимания данное автором определение должностного лица государственной гражданской службы, а также выделение среди должностных лиц государственной службы лица, наделенного особыми полномочиями – представителя власти.

Авторские работы, подобные рецензируемой монографии, по нашему мнению, должны иметь резонанс в законотворческой деятельности, так как помогают увидеть реальные проблемы правового регулирования, требующие разрешения на законодательном уровне.

На наш взгляд, монография «Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России» представляет собой результат серьезного научного исследования автора проблемных вопросов административного права, а именно института административной ответственности.

Общий вывод: монография Кизилова В. В. «Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России» по своему научному уровню и практической направленности заслуживает высокой оценки и может быть рекомендована к изданию в виде монографии.