

ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

В статье исследуются проблемы административной ответственности должностных лиц в сфере публичной власти. Анализируется административная ответственность за нарушение прав граждан на получение информации, проводится анализ законодательных актов, регулирующих данный правовой институт.

Ключевые слова: должностное лицо, административная ответственность должностных лиц, нарушение прав граждан.

В настоящее время в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [2] предусмотрена административная ответственность должностных лиц. Согласно статье 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

При этом административная ответственность должностных лиц обладает своей спецификой, которая определяет ее место в системе административно-деликтного законодательства.

Анализ норм КоАП РФ показывает, что нормы, предусматривающие конкретные виды административных наказаний, имеют некоторую дифференциацию, т.е. предусматривают составы административных правонарушений, ответственность за совершение которых несут только должностные лица, и составы, в которых наряду с должностными лицами указаны также и другие субъекты ответственности: граждане и юридические лица. При этом степень ответственности должностных лиц выше, чем у простых граждан, но ниже, чем у юридических лиц.

Таким образом, должностным административным правонарушением является противоправное, виновное действие или бездействие должностного лица, совершенное им в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, отличающееся от других административных правонарушений физических лиц повышенной общественной опасностью, возникающей в силу обладания должностным лицом специального правового статуса (положения), и за которое КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

* Мушникова Анна Андреевна – магистр кафедры конституционного и административного права, Байкальский государственный университет экономики и права БГУЭП, e-mail: anecka.eliseeva@mail.ru

Актуальным представляется исследование административной ответственности отдельной категории должностных лиц – должностных лиц органов публичной власти.

К сожалению, очень часто ответственность государства перед гражданами и иными лицами выражена только в финансовых выплатах за счет федеральных и региональных бюджетных средств, а в случае с должностными лицами муниципальных органов – за счет средств местных бюджетов). Однако в абсолютном большинстве ситуаций конечным виновником тех или иных проступков, из которых возникает ответственность органов публичной власти, является должностное лицо. Из указанного логично вытекает, что для эффективной работы органов государственной власти и органов местного самоуправления должна иметь место персональная, в том числе, административная ответственность должностных лиц за нарушение прав граждан. При этом, как отмечает Н. И. Гритчина, существует большая необходимость повысить ответственность должностных лиц за проступки [1, с. 55].

Следует отметить, что публично-правовые отношения очень многогранны и поэтому в них часто допускаются нарушения. В данной статье мы считаем необходимым обратить особое внимание на нарушение конституционных прав граждан в получении от органов публичной власти информации, в том числе, затрагивающей права и свободы гражданина (часть 2 статьи 24, часть 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации [4]), и обращение в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

Получение информации, как одно из прав граждан, нашло свое закрепление в ряде федеральных законов, регулирующих материальные и процессуальные правоотношения. В частности, части 2 статьи 8 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [9], корреспондируя заложенной в статье 24 Конституции Российской Федерации обязанности органов публичной власти, закрепляет право гражданина на получение соответствующей информации. Часть 5 названной статьи предусматривает обязанность государственных органов и органов местного самоуправления обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации. Позже (с 2010 г.) был введен в действие специальный Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [10] (далее – Закон об обеспечении доступа к информации). Принципы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления указаны в ст. 4 названного Закона и представляют собой:

- 1) открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;

- 2) достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления;

3) свободу поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом;

4) соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, прав организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В тоже время существует и ограничение прав граждан на получение информации. Так, ограничение допускается Конституцией РФ и реализуется в федеральных законах. Например, часть 1 статья 5 Закона об обеспечении доступа к информации ограничивает доступ к информации, отнесенной к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну. В материальном праве также имеет место необходимость обеспечения конфиденциальности персональных данных.

Для понимания сложности применения данной нормы, приведем пример. Так, проблемы возникают, когда лицу, по заявлению которого в порядке статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса (далее – УПК РФ) [14] вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и не согласному с таким отказом, необходимо ознакомиться с материалами проверки по этому заявлению. В этом случае со стороны правоохранительных органов встречается активное сопротивление. Все большее распространение получает практика, когда органы полиции и прокуратуры, отказывая гражданину в ознакомлении с материалами проверки, ссылаются на Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» [6] (далее - Закон о персональных данных), а также на «ведомственное» законодательство: Федеральные законы от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» [7] (ч. 5 ст. 30) и «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года № 2202-1 [8] (п. 2 ст. 5) (далее – Закон о прокуратуре). В силу указанных норм сотрудник полиции и прокурор не обязаны предоставлять дела и материалы, находящиеся в их производстве, для ознакомления, иначе как в случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

Однако если вчитаться в нормы названных положений становится понятно, что речь идет о возбужденных и неоконченных уголовных (административных) делах. Таким образом, право на ознакомление с материалами, по которым вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, равно как и определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, не ограничено ни одним действующим федеральным законом. Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая жалобы граждан на конституционность указанных положений закона, также обращал внимание на это обстоятельство [12]. При этом Конституционный суд Российской Федерации в своем определении от 29 сентября 2011 года № 1251-О-О, раскрывая положение часть 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации, указал: в силу непосредственного действия этой конституционной нормы любая информация, за исключением сведений, содержащих государственную тайну, сведений о частной жизни, а также конфиденциальных сведений, связанных со служебной,

коммерческой, профессиональной и изобретательской деятельностью, должна быть доступна гражданину, если собранные документы и материалы затрагивают его права и свободы, а законодатель не предусматривает специальный правовой статус такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты [11]. Также Конституционный суд Российской Федерации особенно подчеркнул, что на отношения по сбору, проверке и хранению сведений в процессе возбуждения, расследования и рассмотрения уголовных дел положения Закона о персональных данных не распространяются. Иными словами, непредоставление гражданину по его требованию возможности ознакомления с материалами проверки представляет собой неисполнение должностными лицами органов полиции и прокуратуры обязанности, заложенной в Конституции Российской Федерации.

В КоАП РФ ответственность за нарушение прав граждан на получение информации закреплена в статье 5.39 и существует еще со времени введения в действие самого Кодекса (2002 г.). В тоже время, следует отметить, что данная административная ответственность имеет формальное закрепление, поскольку до сих пор никак не может быть выработан надлежащий механизм привлечения должностных лиц к ответственности. Речь идет не только о несовершенстве производства по делам об административных правонарушениях, но и о практическом применении имеющихся административно-процессуальных норм.

Перечислим составы административных правонарушений, которые вытекают из права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления и сопряжены с правом на получение от органов публичной власти той или иной информации. Так, в 2011 году введена в действие статья 5.59 КоАП РФ, в которой предусмотрена ответственность должностных лиц за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан.

Тем самым с момента становления законодательного регулирования порядка рассмотрения органами публичной власти обращений граждан до введения ответственности за нарушение такого порядка прошло без малого пять лет, в связи с чем названная административная ответственность становится еще более актуальной. Из диспозиции статьи 5.59 КоАП РФ следует, что нарушение уполномоченным должностным лицом любого из положений действующего законодательства образует объективную сторону названного правонарушения. В тоже время до сих пор не утихают дискуссии вокруг того, следует ли считать событием административного правонарушения по указанной статье нарушение порядка, установленного, например, для рассмотрения заявления о совершении административного правонарушения или уголовного преступления. Предполагается, будет правильным распространить названную административную ответственность на вышеназванные обращения граждан. Поскольку, как отмечает А.В. Койтов, несмотря на закрепление в законе порядка и возможности обжалования незаконных решений и действий (бездействия) ответственных должностных лиц, само по себе административное наказание за те же проступки служит иным целям и направлено, прежде всего, на недопущение таких нарушений под угрозой привлечения к административной ответственности с наложением

существенных финансовых санкций, в то время как возможность обжалования решений и действий (бездействия) необходима в первую очередь для защиты уже нарушенных прав гражданина [3, с.74].

В декабре 2011 года появилась статья 5.63 КоАП РФ в которой определена административная ответственность за специальный состав административного правонарушения – нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг. Субъективная сторона правонарушений, предусмотренных названной статьей в действующей редакции, разграничена по степени тяжести последствий, а также по субъектному составу. В целом это нарушение сроков предоставления государственной или муниципальной услуги, в том числе ее непредоставление (часть 1), требование должностным лицом не предусмотренных нормативными правовыми актами документов или платы (часть 2), нарушение порядка и сроков рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги (часть 3). КоАП РФ (часть 4 и 5 статьи 5.63) предусматривает ответственность за рецидив правонарушения, причем наказание ужесточается как по размеру штрафа, так и по своему виду, т.е. допускается дисквалификация должностного лица.

В соответствии с частью 1 статьи 28.4 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных, в частности, статьи 5.39, 5.59 и 5.63 КоАП РФ, возбуждаются прокурором. Иным должностным лицам КоАП РФ не предоставляет права возбуждать дела по указанным статьям. Так, поводом для возбуждения прокурором дела об административном правонарушении может являться сообщение и заявление физических и юридических лиц.

Согласно Конституции РФ, каждому человеку и гражданину гарантируется государственная защита его прав и свобод. Поэтому с одной стороны, признание государством на самом высоком уровне своей обязанности защищать права и свободы граждан, и, с другой стороны, наличие корреспондирующего ей права человека и гражданина означает возможность требовать от государства в лице его органов, должностных лиц выполнения взятой на себя обязанности.

Следовательно, гражданин, который считает, что уполномоченными должностными лицами допущено любое из нарушений, может обратиться с заявлением в прокуратуру. В свою очередь прокуратура в установленные сроки должна рассмотреть такое заявление.

Теоретически в КоАП РФ действия прокурора по заявлению о нарушении прав прописаны четко и определено. Однако на практике разрешение вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении становится для органов прокуратуры сложной и непосильной задачей.

Несмотря на вытекающую из названных норм права обязанность прокурора вынести одно из предусмотренных процессуальных решений, прямого закрепления такой обязанности закон не содержит. Иными словами, нет такого положения определяющего для прокурора порядок рассмотрения вопроса о принятии заявления, о возбуждении дела, либо отказе в принятии заявления, возвращении его или оставлении без движения, как это определено ГПК РФ для судьи.

Именно в условиях указанной недоработки законодателя прокурор использует де-факто неограниченное усмотрение в определении своих действий по поступившему к нему обращению, предоставленное ст. 10 Закона о прокуратуре.

Между тем такой подход не согласуется с указанными положениями КоАП РФ, а также не поддерживается и судебной практикой, складывающейся при обжаловании бездействия органов прокуратуры.

Тем самым даже в условиях рассмотрения заявления в рамках КоАП РФ органы прокуратуры допускают нарушения положений Кодекса. Проблемой в данном случае является то, что такие нарушения неизбежно приводят к тому, что истекает срок давности, который составляет три месяца.

В связи с этим представляется необходимым принять меры по предотвращению применения подобной практики. Поэтому если органы прокуратуры не выносят соответствующее процессуальное решение, можно предложить следующие пути восстановления нарушенных прав заявителей.

Исходя из анализа взаимосвязанных положений частью 1 и 5 статьи 28.1, статьей 28.4, 28.5 КоАП РФ положительное или отрицательное решение о возбуждении дела об административном правонарушении должно быть принято не позднее двух суток с момента выявления предполагаемого административного правонарушения. Таким образом, если в течение двух суток с момента поступления в органы прокуратуры заявления, указывающего на признаки одного из рассматриваемых правонарушений, не вынесено процессуального решения, таковое можно считать отказом.

Первый способ сводится к обжалованию бездействия органов прокуратуры в порядке главы 25 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – ГПК РФ). Согласно законодательству РФ, в таком случае бездействие будет выражено в уклонении прокуратуры от принятия соответствующего решения в надлежащей форме. Такое обстоятельство в соответствии с разъяснениями Пленума Высшего Суда Российской Федерации квалифицируется именно как бездействие и подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства [13]. Важно отметить, что предметом такого заявления будет несоблюдение прокуратурой требований КоАП РФ в части порядка рассмотрения заявления и процессуальной формы принятия по нему решения. При этом если заявитель ссылается на незаконность, по его мнению, мотивов отказа, то такое заявление не подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, несмотря на несоблюдение должностным лицом процессуальной формы того же отказа.

Из сказанного вытекает актуальность второго пути преодоления фактического отказа прокуратуры в возбуждении дела об административном правонарушении. Так, если гражданином получено письмо, содержание которого можно квалифицировать как отказ в возбуждении дела, такое письмо можно рассматривать как определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, вынесенное с нарушением требований статьи 28.2 КоАП РФ к форме определения. Следовательно, такой отказ по существу может быть обжалован в обычном порядке, предусмотренном главой 30 КоАП РФ. В таком случае отказ в возбуждении дела должен быть признан незаконным в связи с

отсутствием в направленном заявителю письме каких-либо мотивов для возбуждения дела об административном правонарушении, имеющих отношение к наличию или отсутствию состава правонарушения. В этом случае суд, констатирует, что решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении является немотивированным с точки зрения КоАП РФ, по существу не может быть рассмотрено. Также материалы дела подлежат возвращению прокурору для нового рассмотрения.

Между тем на практике реализация такого пути встречает препятствие уже со стороны суда, в который направлена жалоба в порядке главе 30 КоАП РФ. Так, суд может оперировать тем, что письмо с фактическим отказом в возбуждении дела не является определением, а потому не подлежит обжалованию в порядке, установленном главой 30 КоАП РФ.

В тоже время оба пути дают лишь повод говорить о безответственности должностных лиц органов прокуратуры. В тоже время с учетом реального времени на рассмотрение дела в суде, истечение срока привлечения к административной ответственности в таких случаях практически всегда гарантировано.

Таким образом, следует говорить о необходимости доработки законодательных норм, в отношении административной ответственности прокуроров, как должностных лиц органов власти. Так предлагается внести изменения в Инструкцию о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации [5] и четко закрепить ими обязанность прокурора, к которому поступило сообщение или заявление, указывающее на признаки административного правонарушения по делам, возбуждение которых отнесено к ведению прокуратуры, выносить соответствующее процессуальное решение в надлежащей форме. Также следует закрепить такую же обязанность в том случае, когда заявление содержит просьбу или требование привлечь виновных лиц к административной ответственности.

Список использованной литературы

1. Гритчина Н.И. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления / Н. И. Гритчина // Современное право. – 2012. – № 6. – С. 55–58.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 08.03.2015 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

3. Койтов А. В. Проблемы привлечения к административной ответственности должностных лиц органов публичной власти / А.В. Койтов // Закон. – 2013. – № 7. – С. 74–78.

4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (в ред. от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 05 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.

5. Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 11.11.2014 г.) // Законность. № 4. 2013.

6. О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3451.
7. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 12.02.2015) // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
8. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 22.12.2014 г., с изм. от 17.02.2015 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
9. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3448.
10. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный Закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г., с изм. от 01.12.2014 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.
11. Определение КС РФ от 29.09.2011 г. № 1251-О-О // Документ опубликован не был. – СПС Консультант Плюс.
12. Постановление КС РФ от 18.02.2000 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2000. – № 3.
13. Постановление Пленума ВС РФ от 10.02.2009 № 2 (ред. от 09.02.2012 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2009. – № 4.
14. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: ФЗ от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 08.03.2015 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921.