

THE LEGAL RESPONSIBILITY IN ACTIVITY OF THE STATE AND MUNICIPAL BODIES

Zulfugarzade, Teymur, E., Doctor of Law, Professor, Head, Chair of Law and Criminology, Department of Political Science and Law, Plekhanov Russian University of Economics

Зульфугарзаде Теймур Эльдарович, кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых и криминологических дисциплин факультета политологии и права ГОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»

Abstract. The paper analyzes issues of the legal responsibility for offences in area of the state and municipal management under the legislation of the Russian Federation

Аннотация: В работе анализируются вопросы юридической ответственности за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления по законодательству Российской Федерации

Keywords: law, state, municipality, responsibility, administrative, criminal, code, Russian Federation

Ключевые слова: право, государство, муниципалитет, ответственность, административный, уголовный, кодекс, Российская Федерация

Правонарушения и юридическая ответственность. В сфере государственного и муниципального управления осуществляется множество различных действий. Среди них могут быть поступки, вызывающие осуждение окружающих. Грубое обращение государственного или муниципального должностного лица, служащего с пришедшими к нему на прием гражданами, порочащее пове-

дение в общественном месте (например, появление в нетрезвом виде), невыполненные обещания и т.д. Рядовой гражданин тоже совершает нехорошие поступки, затрагивающие сферу государственного или муниципального управления (грубит милиционеру, который делает ему справедливое замечание, бросает бытовые отходы во дворе и т.д.). Такие поступки влекут за собой отри-

цательную оценку поведения служащего или гражданина со стороны населения, — форму моральной ответственности. В данном случае речь идет о другом — о противоправных действиях (бездействии) — преступлениях, проступках, причинении имущественного и иного вреда, т.е. о правонарушениях.

Правонарушение включает действие или бездействие, обязательное наступление вредных последствий и в большинстве случаев вину субъекта, причинившего вред (умышленную вину или по неосторожности в форме небрежности или легкомыслия). Бывают и просто упущения по службе (например, государственный или муниципальный служащий не выполнил вовремя задание начальника) или нарушение гражданином правил по незнанию (например, лов рыбы во время нереста, что было запрещено постановлением государственного или муниципального органа). Такие поступки могут повлечь за собой различные формы юридической ответственности, которая выполняет карательные, воспита-

тельные, предупредительные, восстановительные функции.

Неправомерные поступки могут исходить от управляющих субъектов, органов государства и местного самоуправления, служащих (должностных лиц), несущих за свои действия ответственность (например, конфискация собственности служащим государственной таможни или постановление мэра, запрещающее забастовки на всех муниципальных предприятиях на три месяца).

Противоправные действия в сфере государственного и муниципального управления также совершают организации и лица, не обладающие полномочиями в этой сфере (например, коммерческая организация нарушает правила лицензирования или гражданин незаконно носит чужие ордена и медали). Важно различать правонарушения со стороны государственных и муниципальных органов и должностных лиц, когда они действовали как *представители власти*, осуществляя государственное или муниципальное управление (например, Правительство РФ приняло постановление, противоречащее за-

кону, а мэр города получил взятку) и как *частные, юридические и физические лица*, в личном качестве, в гражданско-правовых отношениях (например, государственный орган не оплачивает счета за потребляемую электроэнергию, министр учинил драку на площади, причинив тяжкое телесное повреждение гражданину, а мэр города, нарушив правила движения, помял чужую автомашину). В первом случае ответственность будет *общеправовой* (как гражданина), во втором — *специальной* правовой (как должностных лиц или государственного муниципального органа).

Правонарушения в сфере государственного и муниципального управления неодинаковы по своей тяжести. Преступления, т.е. деяния, имеющие высокую степень общественной опасности, влекут за собой *уголовную ответственность*, административные проступки (например, мелкое хулиганство) — ответственность в виде *административных взысканий* (вплоть до административного ареста до 15 суток), нарушения по службе — *дисциплинарную*

ответственность (выговор в приказе и др.), причинение вреда по гражданскому праву — *материальную ответственность* или ответственность в основном морального характера (публикация в газете опровержения, сообщения о недостоверности ранее опубликованных сведений). Президент РФ, главы субъектов РФ и муниципальных образований, коллегиальные органы исполнительной власти, министры, депутаты представительных органов за свои действия по службе и вне ее могут нести *политическую ответственность*.

Ответственность государственных и муниципальных органов, организаций, служащих за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления дифференцировано на несколько основных видов.

Политическая ответственность распространяется только на некоторые органы и должностных лиц государства и муниципальных образований. Формой политической ответственности может стать роспуск парламента, законодательных соб-

раний субъектов РФ. Конституции некоторых стран (Польши, Украины и др.) предусматривают роспуск парламента (однопалатного парламента или нижней палаты), если он в течение установленного срока не принял государственный бюджет, не смог сформировать правительство, не начал свою работу после избрания. В России закон устанавливает политическую ответственность законодательных органов субъектов РФ, глав администраций субъектов, представительных органов и глав муниципальных образований. В случаях нарушения Конституции и законов РФ представительные органы могут быть распущены, а главы администраций, мэры — отрешены от должности.

Члены парламента, законодательных собраний субъектов РФ, представительных органов местного самоуправления в некоторых странах могут быть досрочно отозваны избирателями (в том числе за плохую работу), лишены мандата соответствующим представительным органом (обычно большинством в 3/4 голосов). Лишь после, это-

го парламентарии подлежат уголовной ответственности, если совершили преступления (в ряде стран они, однако, не имеют депутатского иммунитета, а иммунитет на членов законодательных собраний субъектов РФ, как правило, не распространяется и совсем не распространяется на депутатов муниципальных представительных органов).

Политическая ответственность *президента* (монарх ответственности не подлежит) возможна в форме импичмента (Россия, США и др.), досрочного отзыва избирателями (Австрия), смещения с должности решением конституционного суда (Италия). Только после этого к бывшему президенту можно применять другие меры наказания (гражданско-правовую ответственность в ряде случаев может нести и действующий президент).

Наиболее суровым видом политической ответственности *правительства и министров* (в том числе министров в некоторых субъектах РФ) является увольнение в результате вотума недоверия (резолуции порицания) в отставку. Правительство

может быть уволено в отставку и по усмотрению президента (Россия, Украина и др.).

Особые процедуры установления ответственности могут применяться в отношении других органов и должностных лиц (например, судей), но политической ответственности они не подлежат (исключение составляет отзыв судей избирателями в единичных странах).

Уголовная ответственность. Посягательства на государственное управление, если они составляют преступление, подлежат наказанию в соответствии с УК РФ. По традиции в нем говорится о государственном управлении, государственных служащих. Однако, думается, определенные составы преступлений, кроме, например, преступлений против правосудия, которое не осуществляется на муниципальном уровне, могут быть отнесены и к муниципальному управлению, к муниципальным служащим.

Участие в государственном и муниципальном управлении, государственная и муниципальная служба являются квалифицирующими отяг-

чающими) признаками *должностных* и некоторых других Преступлений, наказываемых в уголовном порядке. Они могут быть связаны с превышением должностных полномочий, использованием служащим своей должности, тех преимуществ, которые дает ему служебное положение, а в отношении военнослужащих — с неисполнением приказа и другими преступлениями. УК РФ предусматривает 21 состав преступлений против военной службы — от дезертирства до оскорбления военнослужащего.

В гл. 30 УК РФ перечислены составы преступлений против государственной службы (это может быть распространено и на муниципальную службу), в частности, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию или Счетной палате (соответственно — представительному органу субъекта РФ или муниципального образования), присвоение полномочий должностного лица, незаконное участие в предпринимательской дея-

тельности, получение и дача взятки, служебный подлог, халатность. Среди этих составов могут быть преступления, совершаемые не только государственным служащим. Так, присвоение полномочий должностного лица может совершаться как государственным служащим (например, он присваивает полномочия служащего другого ведомства), так и обычным гражданином.

В иных главах УК РФ также предусмотрены составы преступлений, которые совершаются субъектами публичного управления. Такие составы имеются в главах, предусматривающих наказания за экономические преступления (гл. 22), за преступления против общественной безопасности (гл. 24), экологические преступления (гл. 26), преступления против безопасности движения на транспорте (гл. 27), против основ конституционного строя и безопасности государства (гл. 29), против правосудия (гл. 31), против мира и безопасности человечества (гл. 34). В сфере экономической деятельности государственный служащий может понести ответственность за не-

законное предпринимательство (ст. 171), возможно нарушение им правил безопасности при ведении горных работ (ст. 216). Капитан государственного судна может понести ответственность за неоказание помощи терпящим бедствие (ст. 270). Шпионаж нередко совершается именно государственными служащими, которые имеют доступ к государственной тайне (ст. 276). Многие из этих составов распространяются на должностных лиц муниципальной службы.

Некоторые преступления в сфере правосудия могут быть совершены только государственными служащими (привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности, незаконное заключение под стражу, вынесение заведомо неправосудного приговора, разглашение данных предварительного расследования). Это же относится и к некоторым преступлениям против мира и безопасности человечества. Планирование, подготовка, развязывание и ведение агрессивной войны, применение запрещенных средств и методов ведения войны, по общему правилу,

могут быть осуществлены только высшими должностными лицами.

Гражданско-правовая ответственность. Законодательство различных стран предусматривает гражданско-правовую ответственность государственного и муниципального органа и должностного лица. Они несут ответственность за вред, причиненный их незаконными действиями личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица. Согласно ст. 1064 ГК РФ вред должен быть возмещен в полном объеме. В соответствии с законом может быть также установлена обязанность выплатить потерпевшим компенсаций сверх возмещения вреда. Закон может предусмотреть возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда. В возмещении вреда можно отказать, если будет установлено, что вред причинен с согласия потерпевшего, а действия причинителя вреда не нарушают нравственные принципы общества.

Эти общие положения конкретизируются в статьях, относящихся к государственным и муниципальным

органам, их должностным лицам. В соответствии со ст. 1068 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных, муниципальных органов, государственных, муниципальных организаций или должностных лиц, в том числе в результате издания акта, не соответствующего закону или иному правовому акту государственного, муниципального органа, подлежит возмещению. Вред не возмещается, если он причинен в состоянии необходимой обороны, при условии, что ее пределы не были превышены (например, должностное лицо, защищаясь от нападения, причинило вред здоровью нападавшего). Если же вред причинен государственным органом, государственным учреждением, государственным предприятием или должностным лицом в состоянии крайней необходимости, он должен быть возмещен, хотя его размеры могут быть уменьшены (например, для того чтобы предотвратить распространение пожара на другие строения, командир пожарной дружины приказал разобрать сарай и

разобрать сарай и забор на пути огня). Эти положения об ответственности распространяются на органы муниципального самоуправления, муниципальные организации и муниципальных должностных лиц.

Особо регулируется ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (ст. 1070 ГК РФ). В данном случае имеются в виду незаконное осуждение, незаконное привлечение к уголовной ответственности, незаконное заключение под стражу или незаконное применение других мер пресечения, незаконное наложение судьей административного взыскания (арест, исправительные работы). Вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

Что касается вреда, причиненного органами государства, субъекта РФ, муниципального образования и их должностными лицами, то он возмещается, если действия (бездействие) были незаконными, за счет

казны РФ, ее субъекта, муниципального образования, в зависимости от статуса должностного лица. При этом РФ, ее субъект, муниципальное образование, возместившие вред из своей казны, вправе предъявить регрессный иск к органу или должностному лицу, причинившему вред, т.е. обязать причинителя вреда выплатить казне затраченные средства. *Административная и дисциплинарная ответственность.* Государственные и муниципальные служащие за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке, могут нести *административную* ответственность. В законодательстве указывается, в каких случаях ответственность государственных (и муниципальных) служащих за проступки является дисциплинарной, а в каких — административной. Административные взыскания на государственных и муниципальных служащих налагаются теми должностными лицами, которым они не подчинены непосредственно по службе. Особенно часто таким взысканиям подвергаются государственные и муни-

ципальные служащие со стороны надзорных и контрольных органов. Устанавливая нарушения, эти органы обычно применяют штрафные санкции, налагая штраф на виновных должностных лиц, возлагают на них обязанность возместить причиненный ущерб.

Дисциплинарные взыскания налагаются на государственных, муниципальных служащих по подчиненности вышестоящим органом или начальником. Такое взыскание может быть наложено не всяким органом или должностным лицом, а руководителем, имеющим право назначать на государственную должность. Это связано с правом органа (руководителя) увольнять с занимаемой должности. Видами дисциплинарных взысканий являются замечания, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение. Иногда говорят о *материальной ответственности*. Это собирательное понятие, означающее, что правонарушитель претерпевает материальный ущерб (например, штраф за на-

рушение норм уголовного, административного, трудового и др. права).

Ответственность негосударственных организаций и лиц, не находящихся на государственной или муниципальной службе, за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления также имеет несколько составляющих.

Уголовная ответственность лиц, не находящихся на государственной службе, возникает в связи с совершением ими преступлений, представляющих опасность для государственного управления. В ряде случаев это может быть распространено и на муниципальное управление. В сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ) это может быть изготовление поддельных денег, контрабанда, незаконный экспорт технологий, используемых при создании оружия массового поражения, уклонение от уплаты налогов. Положение о налогах может быть распространено и на местные налоги, устанавливаемые представительным органом муниципального образования. Многие составы преступлений против общественной безопас-

ности (гл. 24 УК РФ) одновременно в том или ином качестве являются преступлениями в сфере государственного управления. К их числу относятся терроризм, массовые беспорядки, нарушение правил безопасности на различных объектах, имеющих особое значение, незаконное изготовление оружия и др. С преступлениями в области государственного управления граничат некоторые преступления, совершаемые против здоровья населения и общественной нравственности (незаконная выдача и подделка рецептов на получение психотропных веществ, сокрытие информации об условиях, создающих опасность для жизни людей, и др.), некоторые экологические преступления (нарушение режима особо охраняемых природных территорий), преступления против безопасности, против государственной власти, против интересов государственной и муниципальной службы (например, дача взятки), против правосудия (воспрепятствование осуществлению правосудия, заведомо ложный донос и др.), против порядка управления (подделка документов,

уклонение от военной или альтернативной службы, похищение документов, штампов, печатей).

Гражданско-правовая ответственность юридических и физических лиц за противоправные действия в сфере государственного и муниципального управления связана с причинением вреда. Вред управлению может причинять незаконная хозяйственная деятельность негосударственных организаций, физических лиц, которые вмешиваются в сферу деятельности органов государственного и муниципального управления (например, изготовление удостоверений государственного служащего без лицензии), невыполнение различного рода обязательств (например, неосвобождение вовремя помещения, арендованного у государственной или муниципальной организации), вмешательство в право хозяйственного ведения и оперативного управления государственной или муниципальной организации, что причинило ей материальный ущерб, и т.д.

Гражданский кодекс РФ в отличие от УК РФ не разделяет виды от-

ветственности и ее пределы в зависимости от того, нанесен ущерб государству государственным, муниципальным органом, должностным лицом или юридическим лицом, обычным гражданином. Если речь идет о вреде и ответственности в пределах гражданского права, т.е. материальной ответственности, она наступает для всех субъектов гражданско-правовых отношений по общим правилам. Иное дело, если причиненный материальный ущерб связан с преступлением или административным правонарушением. В этом случае ответственность, наступающая по нормам уголовного или административного права, дифференцирована.

Административная ответственность негосударственных организаций и лиц, не являющихся государственными или муниципальными служащими, так же как и ответственность государственных управляющих субъектов, наступает за административный проступок. Виды административных правонарушений многообразны. В КоАП РФ их перечень охватывает 272 статьи, включая

те, которые граничат с преступлениями (мелкое хищение государственного имущества, мелкое хулиганство и контрабанда), и те, которые сходны с правонарушениями гражданско-правового характера (уклонение от возмещения имущественного ущерба, причиненного преступлением организациям), и дисциплинарные проступки (непредставление информации для составления списков присяжных заседателей).¹

В обобщенном виде, несколько отходя от строгих юридических понятий, можно выделить следующие группы административных правонарушений:

1) посягательства на права граждан (например, нарушение законодательства об охране труда, воспрепятствование работе избирательной комиссии, принуждение к отказу от участия в забастовке);

2) посягательства на здоровье населения и общественную нравственность (незаконное врачевание, нарушение санитарного законодательства и др.);

¹ Чиркин В.Е. Цитируемая работа. С. 288-296.

3) посягательства на собственность (самовольное занятие земельного участка, пользование объектами животного мира, например охота без специального разрешения, т.е. лицензии» и др.);

4) правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (порча земель, нарушение правил охраны природных запасов и др.);

5) правонарушения в сфере экономики, транспорта, связи (эта большая группа административных проступков включает деяния, начиная от нарушения правил по безопасному ведению работ в определенных отраслях промышленности и правил полетов воздушных судов до правил нарушения дорожного движения пешеходами и нарушения правил пользования газом или энергией в быту);

б) правонарушения в области коммерческой деятельности (занятие предпринимательской деятельностью без государственной регистрации или лицензии, обман потребителей и др.);

7) правонарушения в области финансов (непредставление декларации о доходах, нарушения правил ведения кассовых операций, и др.);

8) посягательства на существующий государственный режим и порядок управления (нарушение пограничного режима в пограничной зоне, неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету, мелкое хулиганство, нарушение установленного порядка проведения митинга или демонстрации и т.д.).

Некоторые из этих правонарушений (например, нарушение порядка проведения демонстраций) являются посягательствами и на установленный муниципальный порядок и влекут административные наказания в соответствии с КоАП РФ.

Перечень административных наказаний содержится в ст. 3.2 КоАП РФ. К их числу относятся:

1) предупреждение — взыскание преимущественно морального характера, но, будучи выражено неоднократно или в письменной

форме, оно может повлечь для лица неблагоприятные последствия. Устные замечания не являются административными взысканиями;

2) административный штраф — денежное взыскание, налагаемое уполномоченным на то органом или должностным лицом в определенных размерах. Штраф возможен почти за все виды административных правонарушений;

3) возмездное изъятие предмета, являвшегося орудием совершения административного правонарушения (например, изъятие опасных веществ или предметов при перевозке их на воздушном транспорте);

4) конфискация, т.е. безвозмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения административного правонарушения. Могут быть конфискованы товары, свободная продажа или другие формы реализации которых запрещены (например, взрывчатые вещества), высокочастотные устройства и др. В соответствии со ст. 35 Конституции РФ, которая устанавливает, что лишение имущества возможно только по решению суда, конфискация как

вид административного взыскания может применяться только судом (судьей);

5) лишение специального права, предоставленного гражданину (например, лишение права управлять транспортом, права на охоту и др.). Это взыскание применяется административными органами (органами внутренних дел, государственного технического надзора, инспекцией по маломерным судам и др.). Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более двух лет;

б) административный арест (применяется в исключительных случаях). Он назначается судом (судьей) на срок до 15 суток (в зоне чрезвычайного положения и контртеррористических операций до 30 суток) за правонарушения, граничащие по своей общественной опасности с преступлениями. Административный арест возможен за мелкое хулиганство, незаконное приобретение и хранение наркотических средств в небольших размерах, появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем челове-

ческое достоинство и общественную нравственность, злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника, проявление неуважения к суду и др. Положение об административном аресте утверждено Правительством РФ 2 октября 2002 г. Арестованные содержатся в специальных приемниках МВД, обеспечиваются питанием, индивидуальным спальным местом и постельными принадлежностями, им разрешаются; прогулки на охраняемой территории в дневное время не менее часа, они могут получать передачи;

7) административное выдворение за пределы РФ (относится лишь к иностранным гражданам и лицам без гражданства). Эта мера может быть применена к лицам, незаконно пересекшим государственную границу или незаконно находящимся на территории РФ;

8) дисквалификация заключается в лишении физического лица занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет

директоров (наблюдательный совет), осуществлять управление юридическим лицом. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей на срок от шести месяцев до трех лет за неблагоприятные проступки в сфере управления. Реестр дисквалифицированных ведет федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству;

9) временное (до 90 суток) административное приостановление деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. С 2005 г. можно временно приостанавливать эксплуатацию зданий, сооружений, агрегатов, отдельных видов работ и услуг, если их деятельность причиняет серьезный вред окружающей среде, используется для отмывания незаконных доходов, финансирования терроризма, при угрозе жизни и здоровью людей, в случаях аварий и катастроф. Данный вид наказания назначает только судья. Органы государственного контроля и надзора данный вид административного на-

казания теперь применять не вправе. До принятия судьей решения об административном приостановлении должностное лицо, имеющее право составлять протокол об административном правонарушении, вправе применить временный запрет деятельности на срок не более пяти суток.

Дела об административных правонарушениях рассматривают либо суды (судьи), либо коллегиальные юрисдикционные органы при органах местного самоуправления (ад-

министративные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних), либо органы внутренних дел, органы государственных инспекций (их должностные лица).

Административное задержание для составления протокола на срок не более трех часов (осуществляется сотрудником милиции) и не более восьми часов (это право имеют, в частности, начальники главных управлений МВД) не является административным наказанием (приказ МВД России от 21 августа 2002 г.).

Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс.

Has arrived in edition: 2011-09-03

© Zulfugarzade, Teymur, E., 2011

UDC 342.565.2 (497.11)

Zulfugarzade, T.E. The legal responsibility in activity of the state and municipal bodies

Зульфугарзаде Т.Э. Юридическая ответственность в деятельности государственных и муниципальных органов