

Должностные лица как субъекты административной ответственности

Т. В. Телятицкая

В условиях экономических, социально-политических, правовых и иных реформ, проводимых в Республике Беларусь, свое особое место среди направлений развития юридической науки занимают административное право и деятельность органов исполнительной власти, их ответственность перед гражданином и обществом, новые явления, которые диктуют и новый подход к исполнительной власти. Именно поэтому важно четко определить их функции, укрепить вертикаль исполнительной власти, укомплектовав ее достойными людьми. В центре государственного управления, наряду с принятием обоснованных решений, должны стоять вопросы борьбы с преступностью, коррупцией. И здесь мешает незавершенность правового регулирования статуса должностных лиц и, в частности, вопросов их административной ответственности.

Разработка института государственной службы и государственных служащих в юридической литературе имеет богатую традицию. Однако научных исследований, посвященных комплексному изучению особенностей правового статуса должностных лиц, практически нет.

Вместе с тем, в действующем законодательстве имеется немало нерешенных вопросов, связанных с установлением, правовым оформлением и регулированием государственно-служебных отношений, что, в свою очередь, оказывает отрицательное воздействие на практическую деятельность правоохранительных органов. Эта проблема сегодня получила дальнейший импульс для разработки в связи с тем, что в республике происходит бурное развитие правотворчества при отсутствии единого научного понятия должностного лица. А это, в свою очередь, ведет к снижению эффективности реализации соответствующих норм, регламентирующих управленческую деятельность, государственно-служебные отношения, правовой статус граждан в сфере управления. Такое положение не способствует и должной правовой регламентации прав, обязанностей, мер юридической ответственности и самих должностных лиц.

Многие ученые-правоведы, в том числе занимающиеся проблемами административного права, стремились сформулировать понятие должностного лица, которое было бы общим для всех отраслей права¹. Однако эти попытки до настоящего времени не увенчались успехом. Да и вряд ли возможно выработать единое межотраслевое определение должностного лица. Более правильным представляется формирование собственного пред-

¹ Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах / Под ред. Ф. М. Решетникова – М., 1994. – С. 11.

ставления о содержании данного понятия в рамках отдельных правовых дисциплин, в том числе в административном праве.

Наиболее разработанным определением должностного лица является в уголовном праве. В п.4 ст.4 УК Республики Беларусь говорится, что под должностными лицами понимаются:

1) представители власти, то есть депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, а равно государственные служащие, имеющие право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных им по службе;

2) представители общественности, то есть лица, не находящиеся на государственной службе, но наделенные в установленном порядке полномочиями представителя власти при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, по отправлению правосудия;

3) лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в учреждениях, организациях или на предприятиях (независимо от форм собственности), в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий».

Кроме того, в п.5 этой же статьи отдельно выделяются должностные лица, занимающие ответственное положение. Это: «1) Президент Республики Беларусь, Председатель Палаты представителей и Председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Премьер-министр Республики Беларусь и их заместители; 2) руководители государственных органов, непосредственно подчиненных или подотчетных Президенту, Парламенту, Правительству Республики Беларусь, и их заместители; 3) руководители местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов и их заместители; 4) судьи; 5) прокуроры областей, города Минска, прокуроры районов (городов), межрайонные и приравненные к ним прокуроры и их заместители; 6) следователи и начальники органов дознания; 7) руководители органов государственного контроля, внутренних дел, государственной безопасности, финансовых расследований, таможенных органов и их заместители».

Однако, несмотря на кажущуюся широту и всеобъемлющий характер этого определения, для административного права оно неприемлемо.

Определенный интерес представляет понятие должностного лица в законодательстве зарубежных стран. Например, в Италии – это лицо, которое выполняет законодательные, судебные либо административные го-

сударственные функции. Во Франции – это лицо, нанятое на работу на постоянной основе государством, местными органами власти, а также некоторыми государственными учреждениями¹.

Для отечественной правовой науки, ставящей своей целью унификацию законодательства с Россией, наибольший интерес представляет подход их законодателей к данной проблеме. В новом Кодексе РФ об административных правонарушениях понятие должностного лица сформулировано в примечании к ст. 2.4. «Под должностным лицом в настоящем Кодексе следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное».

Представляется, что данное определение в наибольшей степени отражает специфику понятия должностного лица в административном праве, однако является весьма «размытым», сложным для восприятия. Предлагаем его несколько сократить и сформулировать в следующем виде: «Под должностными лицами следует понимать особую категорию служащих, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющих функции представителей власти, либо выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, либо правомочных на совершение действий, влекущих юридические последствия».

Безусловно, данное определение нельзя назвать бесспорным, однако, по нашему мнению, в нем названы основные критерии, по которым можно определить принадлежность лица к категории государственных служащих для решения вопроса о привлечении к административной ответственности.

Административные правонарушения, совершенные должностными лицами, могут иметь несколько разновидностей:

Во-первых, это нарушение ими установленных правил своими собственными действиями (напр., ст. ст. 166-5 «Неисполнение должностным лицом требований работника милиции», 166-11 «Нарушение порядка и сроков пред-

¹ Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт. Вып. 1. – М., 1994. – С. 8.

ставления информации органу по управлению государственным имуществом и приватизации», 166-12 «Неисполнение должностным лицом законных требований работников органа по управлению государственным имуществом и приватизации», 171-2 «Нарушение порядка представления статистической отчетности», 172 «Нарушение правил открытия полиграфических и штемпельно-граверных предприятий, приобретения, сбыта, использования, учета и хранения множительной техники, незаконное распространение печатных изделий», 183 «Незаконное изъятие паспортов и принятие их в залог», 190-3 «Прием на работу военнообязанных и призывников, не состоящих на воинском учете», 190-4 «Необеспечение оповещения военнообязанных и призывников о их вызове в военные комиссариаты» и др.);

Во-вторых, при даче подчиненным указаний, идущих вразрез с требованиями установленных правил (ст. ст. 121 «Выпуск на линию транспортных средств, имеющих неисправности, и иные нарушения правил эксплуатации транспортных средств», 122 «Допуск к управлению транспортными средствами водителей, находящихся в состоянии алкогольного опьянения либо под воздействием наркотических средств и психотропных или токсических веществ, или лиц, не имеющих права управления транспортным средством», 166-3 «Воспрепятствование явке в суд народного заседателя» и др.);

В-третьих, за непринятие мер по обеспечению соблюдения правил подчиненными лицами, если обеспечение этих правил входит в круг служебных обязанностей конкретного должностного лица (ст. ст. 94 «Пуск газа на газоиспользующие установки без разрешения органов газового надзора», 95 «Эксплуатация газоиспользующих установок без учета расхода газа», 96 «Неподготовленность к работе резервного топливного хозяйства», 181 «Допущение проживания без паспорта или без прописки» и др.).

Как видно, должностные лица называются в качестве субъекта правонарушения во многих статьях Особенной части кодекса об административных правонарушениях. В некоторых случаях они являются единственными субъектами, в других – несут ответственность наряду с обычными гражданами, только в повышенном размере.

Во многих статьях кодекса есть указания на дополнительные признаки должностных лиц, наличие которых является необходимым условием привлечения к административной ответственности. Например, для привлечения к ответственности по ст. 121 (Выпуск на линию транспортных средств, имеющих неисправности, и иные нарушения правил эксплуатации транспортных средств) необходимо, чтобы должностное лицо было руководителем предприятия, учреждения, организации или лицом, ответственным за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств. А субъектом правонарушения, предусмотренного ст. 181 (Допущение проживания без паспорта или без прописки) является лицо, ответственное за соблюдение правил паспортной системы.

Проект нового кодекса об административных правонарушениях предлагает несколько иной подход к привлечению к ответственности должностных лиц. В частности, предлагается значительно сузить количество составов правонарушений, где субъектами являются должностные лица, но ввести административную ответственность юридических лиц. В качестве административного правонарушения, совершенного юридическим лицом, предлагается рассматривать административно-наказуемое деяние, совершенное: 1) должностным лицом юридического лица в пользу или в интересах этого юридического лица либо с ведома или разрешения органа этого юридического лица; 2) иным физическим лицом юридического лица в пользу или в интересах этого юридического лица либо с ведома или разрешения органа этого юридического лица (п. 3 ст. 8; ст. 19 проекта КоАП).

В целом, такой подход был бы оправдан, если бы не два «но»:

1) Как известно, большинство предприятий и организаций в Республике Беларусь являются государственными, и при наложении на них штрафов получится просто перекачка государственных денег;

2) П. 5 ст. 26 проекта КоАП предлагает, в случае наложения взыскания на юридическое лицо, не освобождать от административной ответственности и конкретного виновника, равно как и наоборот. А это уже получается «двойное» наказание за одно правонарушение, что противоречит принципам административной ответственности.

Другое дело, что административное правонарушение должностного лица одновременно является нарушением им служебных правил, т.е. дисциплинарным проступком. В этом случае законодательство допускает одновременное наложение за одно нарушение как административного, так и дисциплинарного взыскания. Хотя эта практика тоже представляется не совсем правильной. По нашему мнению, и административное, и дисциплинарное взыскание -- это все равно наказания, хотя и разные по своей сути. Но лицо в любом случае наказывается дважды за один проступок.

По-иному должен решаться вопрос о сочетании административной и материальной ответственности должностных лиц за административные правонарушения, в результате которых причинен материальный ущерб. Материальная ответственность в данном случае выполняет лишь право-восстановительную функцию, поэтому вполне сочетаема с административной ответственностью.