

УДК: 342.9 + 345.5

Л. С. Козлова

УСТАНОВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ КАК ГАРАНТИЯ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА ПРИОРИТЕТНОСТИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

L. S. Kozlova

ESTABLISHMENT OF THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR THE OFFENCE OF LEGISLATION ABOUT STATE AND MUNICIPAL SERVICES PROVISION AS A GUARANTEE OF REALISATION OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF THE PRIORITY OF PERSON'S AND CITIZEN'S RIGHTS AND FREEDOMS

В статье рассматриваются вопросы установления в Российской Федерации административной ответственности за нарушения законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, критически оцениваются законодательные нормы, предусматривающие ее установление, прослеживается совершенствование административно-правового регулирования данного института.

Анализ поэтапной законодательной практики установления административной ответственности за нарушения законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг позволил автору установить несовершенство правового регулирования исследуемых вопросов, которое, предположительно, вызовет затруднения практического применения норм об административной ответственности и, как следствие, незащищенность административных процедур предоставления государственных и муниципальных услуг от нарушений.

Ключевые слова: государственные и муниципальные услуги, установление административной ответственности, статья 5.63. КоАП РФ, правонарушения, посягающие на порядок предоставления государственных и муниципальных услуг; субъекты ответственности за нарушение законодательства об организации государственных и муниципальных услуг; законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях.

The article deals with the adoption of the Russian Federation administrative responsibility for violation of legislation on the organization of state and municipal services, critically assessed legislation providing for its establishment, traced the improvement of administrative and legal regulation of the institution.

Purpose — to give a legal assessment of the characteristics of the establishment of administrative responsibility for violation of legislation on the organization of state and municipal services at federal and regional level in terms of legislative technique and the legal safeguards for the administrative

143

Административное
право





procedures of their provision, therefore, the rights of citizens and organizations to obtain high-quality public or municipal services.

The analysis phase of the legislative practice of establishing administrative liability for violations of the law on the organization of state and municipal services allowed the author to establish the imperfection of legal regulation of the issues under examination, which, presumably, will cause difficulties of practical application of the rules on administrative responsibility and, as a result, the vulnerability of the administrative procedures of state and local government Service violations.

Keywords: *state and municipal services; the establishment of administrative responsibility; Article 5.63. Administrative Code; offenses against the order of providing state and municipal services; subjects responsibility for violation of legislation on the organization of state and municipal services; legislation of subjects of the Russian Federation on administrative offenses.*

Конституцией Российской Федерации провозглашено, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Реализация новой парадигмы взаимоотношений между государством и гражданами, организациями граждан привела к серьезным изменениям в осуществлении государственного и муниципального управления в ходе поэтапно проводимой административной реформы. Основным механизмом взаимодействия государственных и муниципальных органов, подведомственных им государственных и муниципальных учреждений, других государственных и муниципальных организаций, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, работников с гражданами и юридическими лицами является предоставление государственных и муниципальных услуг.

Новые принципы, правовые формы и способы, процедуры, по сути, новый правовой механизм взаимодействия государства и общества при предоставлении государственных и муниципальных услуг закрепил Федеральный закон от 27. 07. 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон № 210-ФЗ). Его принятие повлекло внесение многочисленных изменений в действующее законодательство. Данное обстоятельство свидетельствует о быстром развитии института государственных и муниципальных услуг, совершенствовании правового регулирования административных процедур их предоставления, масштабы перемен во взаимоотношениях государства и общества на пути формирования сервисного электронного правительства и государства. В настоящее время на федеральном уровне насчитывается 845 государственных услуг и функций; на региональном уровне —

14 500 государственных услуг (функций) (в среднем 175 услуг на субъект Российской Федерации); на муниципальном уровне — более 32 500 муниципальных услуг, связанных с непосредственным ежедневным взаимодействием органов власти и граждан [5]. Такое большое количество государственных и муниципальных услуг нуждается в обеспечении мерами административной ответственности. В связи с изложенными выше положениями, вопросы установления и привлечения к административной ответственности субъектов предоставления государственных и муниципальных услуг — лиц, задействованных в административных процедурах их предоставления, приобретают особую актуальность.

Новый институт административной ответственности в управлении государственными и муниципальными услугами должен стать одной из важных гарантий прав граждан и организаций на получение заявленной услуги в соответствии с нормативно закрепленными стандартами и административными процедурами, а для науки административного права — важным в объектом научных исследований, что прогнозировалось некоторыми авторами [1; 4; 5].

В первоначальной редакции Закон № 210-ФЗ не содержал традиционной правовой нормы, предусматривающей за его нарушение применение мер юридической, в том числе административной ответственности. Это выглядело более чем не логично, так как он закрепил, во-первых, *обязанности субъектов предоставления государственных и муниципальных услуг* (ст. 6) в отношении заявителей, например, 1) предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами; 2) обеспечивать возможность получения заявителем государственной или муниципальной услуги в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных зако-

нодательством Российской Федерации, по выбору заявителя, за неисполнение которых может (должна) наступить юридическая, в том числе административная ответственность.

Во-вторых, *круг запрещенных действий* для субъектов предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 7) в отношении заявителей, за несоблюдение которых так же должна быть установлена юридическая, в том числе административная ответственность. Например, требовать от них: 1) представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг; 2) представления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг и др.

Это нарушение законодательной техники было преодолено Федеральным законом от 03.12.2011 № 38-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 383-ФЗ), которым (п. 7 ст. 22) в Закон № 210-ФЗ, во-первых, была введена целая глава 2.1 «Досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего», п. 9 ст. 1.1, которой предусмотрено следующее. *В случае установления, в ходе или по результатам рассмотрения жалобы, признаков состава административного правонарушения или преступления, должностное лицо, наделенное полномочиями по рассмотрению жалоб, незамедлительно направляет имеющиеся материалы в органы прокуратуры.*

Вот так нетрадиционно — как следствие рассмотрения жалобы гражданином или организацией — предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка предоставления го-

сударственных и муниципальных услуг, с указанием на то, что дела о таких нарушениях будут возбуждаться исключительно мотивированным постановлением прокурора. Комментируемая норма «обставляет» возбуждение дела об административном правонарушении условиями: если руководитель органа, в служебном подчинении которого находится гражданский или муниципальный служащий, либо работник, деяния которого обжалуются, направит рассмотренную им жалобу прокурору, если он установит в деянии своего служащего (работника) состав административного правонарушения. Подобная законодательная формула вызывает сомнение в ее правильности, так как она создает проблемы законодательного регулирования данных отношений субъектами Российской Федерации и, одновременно, уверенность в возможности сокрытия фактов административных правонарушений. Процедуры досудебного обжалования порождают служебное расследование, то есть, внутренний контроль, результатом чего может быть привлечение лица, в отношении которого подана жалоба, к дисциплинарной ответственности. Эффективность внутреннего контроля, по заключению не только российских экспертов, но и зарубежных, традиционно низка. Далее отметим, что если федеральный законодатель наделил должностных лиц, уполномоченных рассматривать жалобы, обязанностью незамедлительно, в случае установления состава административного правонарушения, направить имеющиеся материалы в прокуратуру, то этот же законодатель, согласно правилам законодательной техники, должен установить административную ответственность за нарушение данной обязанности указанным лицом. Однако это не сделано.

Во-вторых, ст. 12 Закона № 383-ФЗ было внесено изменение в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Глава 5 дополнена ст. 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — ст. 5.63. КоАП РФ). Таким образом, с 1 января 2012 года — времени вступления в силу Закона № 383-ФЗ — установлена административная ответственность за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Следует так же отметить, что внесение в Закон № 210-ФЗ дополнений, в части норм, предусматривающих юридическую ответственность за его нарушение, было





продолжено. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июля 2012 года № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»» (ст. 35) ввел новое положение следующего содержания. Многофункциональный центр и его работники, федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местные администрации и иные органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительные полномочия, и их работники *несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации:*

1) за полноту передаваемых органу, предоставляющему государственную услугу, или органу, предоставляющему муниципальную услугу, запросов, иных документов, принятых от заявителя;

2) за своевременную передачу органу, предоставляющему государственную услугу, или органу, предоставляющему муниципальную услугу, запросов, иных документов, принятых от заявителя;

3) за своевременную выдачу заявителю документов, переданных в этих целях многофункциональному центру органом, предоставляющим государственную услугу, или органом, предоставляющим муниципальную услугу;

4) за соблюдение прав субъектов персональных данных, за соблюдение законодательства Российской Федерации, устанавливающего особенности обращения с информацией, доступ к которой ограничен федеральным законом.

С момента вступления в силу ст. 5.63 КоАП РФ в нее, за непродолжительный срок ее действия, дважды были внесены изменения:

1) общим Федеральным законом Российской Федерации от 28.07.2012 № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»» (п. 4 ст. 14);

2) специальным Федеральным законом от 28.12.2013 № 430-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Внесенными изменениями была установлена (упущенная законодателем ра-

нее) административная ответственность *должностных лиц исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления* за нарушение порядка предоставления государственных услуг, оказываемых ими в рамках осуществления *переданных отдельных государственных полномочий Российской Федерации*. Естественно, при условии, что нормативное правовое регулирование реализации таких полномочий находится в ведении Российской Федерации.

В ныне действующей редакции ст. 5.63 КоАП РФ имеет сложную структуру и содержит пять составов административных правонарушений. Федеральными нормами за нарушения законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг установлена административная ответственность следующих физических лиц, участвующих в их предоставлении:

— должностных лиц федеральных органов исполнительной власти,

— должностных лиц органов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации,

— работников многофункциональных центров,

— работников иных организаций, осуществляющих, в соответствии с законодательством Российской Федерации, функции многофункционального центра,

— работников государственных учреждений, осуществляющих деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества,

— должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, осуществляющего исполнительно-распорядительные полномочия, если нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением данной государственной услуги, осуществляется нормативными правовыми актами Российской Федерации,

— должностных лиц, наделенных полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги. Все они являются специальными субъектами административной ответственности.

Противоправные деяния, посягающие на общественные отношения в области организации предоставления государ-

ственных и муниципальных услуг, выражены, как форме действий, так и в форме бездействий. А именно:

— нарушение порядка предоставления государственной услуги, повлекшее непредоставление государственной услуги заявителю либо предоставление государственной услуги заявителю с нарушением установленных сроков (ч. 1, 1.1 ст. 5.63);

— требование для предоставления государственных услуг документов и (или) платы, не предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 2 ст. 5.63);

— нарушение порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение от принятия ее к рассмотрению (ч. 3 ст. 5.63);

— совершение правонарушений, предусмотренных ч. 1, 1.1 или 2 ст. 5.63, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 4 ст. 5.63);

— совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 5.63, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 5 ст. 5.63).

В системе перечисленных пяти деяний два деяния закреплены на основе одного признака объективной стороны административного правонарушения — *повторности*. «Подобное установление совершенно необоснованно придает одному из обстоятельств, по умолчанию отягчающих ответственность, заранее установленную силу по отношению к иным обстоятельствам, которые необходимо учитывать при назначении наказания» [5, с. 51]. Установление таких составов негативно влияет не только на административную ответственность за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, но и на институт административной ответственности в целом.

Субъективная сторона правонарушений характеризуется виной, как в форме умысла, так и в форме неосторожности.

Составы административных правонарушений являются формальными.

Санкциями статьи установлены такие административные наказания, как административный штраф и дисквалификация. При установлении административных наказаний федеральный законодатель, и по аналогии — законодатель субъектов РФ,

в трех санкциях (из пяти) ст. 5.63 КоАП РФ использовали *безальтернативно* административный штраф, что затрудняет на практике индивидуализацию административной ответственности. Ничто, на мой взгляд, не мешало законодателю установить классическое альтернативное административному штрафу административное наказание — предупреждение. Безальтернативное моделирование административных наказаний снижает качество законодательного установления административной ответственности.

В соответствии со ст. 28.4. КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.63 КоАП РФ, возбуждаются прокурором. В соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.63 КоАП РФ, подлежат рассмотрению судьями.

В рамках заявленной проблематики уместно рассмотреть особенности установления субъектами Российской Федерации, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ, административной ответственности за нарушения законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления об организации предоставления региональных государственных и муниципальных услуг. Исследование законов субъектов РФ было выборочным. При этом выявлено, что, во-первых, большинство субъектов РФ, при установлении рассматриваемого вида административной ответственности, воспроизвели в своих законах об административных правонарушениях в качестве ее оснований составы административных правонарушений, закрепленных в ст. 5.63 КоАП РФ. Представляется, что это вполне оправданно, как и то, что рассмотрение подобных дел отнесено субъектами РФ к юрисдикции мировых судей.

Во-вторых, они столкнулись с неразрешимой ситуацией в части регулирования возбуждения дел об административных правонарушениях, посягающих на порядок предоставления региональных государственных и муниципальных услуг. Взаимосвязанное толкование ст. 28.4 КоАП РФ и ст. 11.2 Закона № 210-ФЗ, позволяет однозначно заключить, что возбуждение дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, отнесено к исключительным полномочиям прокурора. У субъекта Российской Федерации, таким образом, отсутствует возможность установления





иного порядка возбуждения таких дел, но и наделять прокуроров полномочиями по их возбуждению в законах субъектов РФ, по меньшей мере, некорректно. В группе субъектов РФ законодатель пошел на такую некорректность и наделил прокуроров полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях, посягающих на порядок предоставления региональных государственных и муниципальных услуг.

Законодатели другой группы субъектов РФ полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок предоставления *региональных государственных услуг*, наделил тех руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ и их заместителей, которые вправе рассматривать жалобы заявителей на решения и действия (бездействие) органов исполнительной власти субъекта РФ и их должностных лиц, государственных гражданских служащих при предоставлении региональных государственных услуг. За нарушения порядка предоставления *муниципальных услуг* в данных субъектах РФ полномочиями по возбуждению таких дел чаще всего наделяются члены административных комиссий городов (городских округов) и муниципальных районов.

В законодательстве третьей группы субъектов РФ закреплены одновременно оба варианта возбуждения подобных дел — и руководителями и их заместите-

лями исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, и прокурорами.

Выходом из данной ситуации может стать изменение существующего порядка привлечения лица, совершившего правонарушение в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, к административной ответственности в федеральном законодательстве.

Проведенным исследованием установлено, что характерным противоречием федеральному законодательству является установление законами субъектов РФ административной ответственности работников многофункциональных центров за нарушения порядка предоставления региональных государственных и муниципальных услуг. Согласно положениям статьи 16 Закона № 210-ФЗ, работники многофункциональных центров несут административную ответственность, установленную исключительно законодательством Российской Федерации, т. е. КоАП РФ.

Кроме того, выявленная ситуация установления разных размеров административных штрафов в разных субъектах Российской Федерации за одинаковые правонарушения, может толковаться двояко. Формально — это нарушение конституционного принципа равенства граждан перед законом и судом, с точки зрения разумности и принципа справедливости — это можно рассматривать как учет различного уровня жизни граждан в разных регионах.

Литература

1. Зырянов, С. М. Административная ответственность: теория, законодательство, практика / С. М. Зырянов // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы VIII всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 29 мая 2015 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. — Омск : Омская юридическая академия, 2015. — С. 60—69.
2. Петренко, П. И. О некоторых тенденциях современного законодательства, оказывающих негативное влияние на институт административной ответственности / П. И. Петренко // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегод. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года : в 3 ч. — Ч. II ; сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. — СПб. : Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2015. — С. 49—52.
3. Регламентация и стандартизация предоставления государственных и муниципальных услуг, а также перевод этих услуг в электронный вид. — URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform> (дата обращения 19.11.2015).
4. Севрюгин В. Е. Проблемы административного права и процесса современной России: состояние теории и практики законодательного регулирования административной ответственности / В. Е. Севрюгин // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы VIII всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 29 мая 2015 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. — Омск : Омская юридическая академия, 2015. — С. 48—53.
5. Старостин, Б. А. Некоторые проблемы установления и реализации административной ответственности законами субъектов Российской Федерации / Б. А. Старостин // Административное право и процесс. — 2013. — № 8. — С. 27—29.

КОЗЛОВА Любовь Степановна, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права, доцент, Тюменский государственный университет. 625002, г. Тюмень, ул. Семакова, 10. E-mail: kozlova_l_s@mail.ru

KOZLOVA Lyubov Stepanovna, candidate of Law, Associate Professor Administrative and Financial Law, Associate Professor. Tyumen State University. 625002, Tyumen, ul. Semakova 10. E-mail: kozlova_l_s@mail.ru

For citation: **L. S. Kozlova** Establishment of the administrative responsibility for the offence of legislation about state and municipal services provision as a guarantee of realisation of the constitutional principle of the priority of person's and citizen's rights and freedoms

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 143–149.

