

Ю.В. Истомина

**БЕЗДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СЛУЖАЩИХ И СПОСОБЫ
ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРОТИВОПРАВНОСТИ**

Воронеж 2008

ГОУВПО «Воронежский государственный
технический университет»

Ю.В. Истомина

**БЕЗДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СЛУЖАЩИХ И СПОСОБЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ
ПРОТИВОПРАВНОСТИ**

Под общей редакцией
доктора юридических наук,
профессора Ю.Н. Старилова

Воронеж 2008

ББК 67.401

Истомина Ю.В. Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности: монография. / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: ГОУВПО «Воронежский государственный технический университет», 2008. 165 с.

В монографии рассмотрено бездействие государственных служащих, которое является актуальной для исследования темой в современных условиях, обусловленной необходимостью понимания, что авторитет государства должен основываться не на бездействии служащих, наряду с их вседозволенностью и попустительством, а на способности принимать справедливые законы и твёрдо добиваться их исполнения. Проводится подробный анализ и комплексное административно-правовое исследование бездействия государственных служащих: формулируется понятийный аппарат, выявляются как общие признаки и особенности, так и административно-правовые, характерные исключительно для бездействия государственных служащих.

Предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов, а также лиц, интересующихся проблемами государственной службы.

Рецензенты:

д-р юр. наук, проф. В.В. Денисенко;

канд. юр. наук, доц. Т.В. Щукина

© Истомина Ю.В., 2008

© Оформление. ГОУВПО

«Воронежский государственный
технический университет», 2008

ВВЕДЕНИЕ

Поиск наиболее значимых приоритетов развития государственности в России на современном этапе предопределяет такую постановку перспективных задач перед всеми членами общества, направленных на постулат авторитета государства, основанного не на бездействии государственных служащих, а на необходимости законного осуществления управленческих действий, эффективном государственном управлении.

Анализ федерального и регионального законодательства Российской Федерации, а также судебной практики его применения позволяет охарактеризовать бездействие государственных служащих как один из сложных современных административно-правовых институтов.

С одной стороны, бездействие – это одна из форм реализации административно-правового статуса служащих, обусловленная тем или иным способом реализации полномочий: исполнением, использованием, соблюдением (наряду с такими формами управленческих действий, как издание государственными служащими и должностными лицами нормативных правовых актов, принятие ненормативных и индивидуальных правовых актов, заключение публично-правовых договоров, совершение иных юридических действий). С другой стороны, оно составляет одну из актуальнейших проблем в науке административного права и правоприменительной практике, которая усугубляется возрастанием масштабности.

Исследование публикуемых в "Российской газете", "Коммуне", "Аргументах и фактах" и других периодических печатных изданиях статей¹ позволяет констатировать, что сегодня бездействие государственных служащих превратилось в серьёзную правовую, социальную и политическую

¹ См., напр.: Взятка цвета хаки // Рос. газ. – 2004. – 29 окт. – № 240. – С. 2; Взятка пахнет гексогеном // Там же. – 16 сент. – № 202. – С. 2; Оперуполномоченный отпустил смертниц // Там же. – 23 сент. – № 208. – С. 2; Воинский долг // Там же. – 18 дек. – № 281. – С. 2; и др.

проблему, свидетельствующую о юридической незащищённости простого человека, поскольку в результате бездействия страдают люди, действительно нуждающиеся в защите: инвалиды, пенсионеры, многодетные матери, безработные граждане, – просящие не дополнительных привилегий, благ и льгот, а решения вопросов, которые относятся к компетенции специально на то уполномоченных государственных органов.

По статистическим данным Генеральной прокуратуры, только за 2005 г. количество нераскрытых органами внутренних дел Российской Федерации преступлений составило по России 1 млн 264 тыс., не раскрыто 5635 умышленных убийств. В Сибирском федеральном округе за две недели проверки было выявлено почти 600 укрытых от учета преступлений. Рекорды оказались «побитыми» сотрудниками органов внутренних дел Еврейской автономной области: из 120 выборочно проверенных уголовных дел, в 111 не нашли ни одного следственного действия, несмотря на то что с момента их возбуждения прошло от двух недель до трех месяцев и основной функцией милиции является защита людей от преступных посягательств. За три года по постановлениям налоговых органов судебными приставами взыскано лишь 27 % платежей от общей суммы, подлежащей взысканию; по актам таможенных органов надлежало взыскать 20,5 млрд руб., а реально взыскано всего 1,7 млрд². И это лишь незначительная верхушка айсберга, «берущая свои начала с давних времен».

Исследуя преступное бездействие, А.И. Бойко отмечал: «...Перед правящей средой бездействие – историческая норма. Талейран часто напутствовал молодых дипломатов словами «Pas trop de rele», что в переводе с французского означает – не усердствуйте, и пояснял в ответ на непонимающие взгляды – «Чем меньше вы будете делать, тем меньше принесете вреда стране». Отметился в истории и итальянский министр XIX в. В. Фоссомброни, который возвел бездеятельность в основное правило для

² См. подробнее: Устинов В. Доклад на расширенной Коллегии Генеральной прокуратуры России 21 января 2005 г. в Москве // <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=940&more=1&c=1&tb=1&pb=1>

подчиненных государственных служащих: «Раз тебе платят жалованье каждый месяц, не суйся ни во что»³.

В результате реформирования государственной службы Российской Федерации были приняты федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; указы Президента Российской Федерации «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ», «О мерах по совершенствованию государственного управления», «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», а также внесены изменения и дополнения в подзаконные нормативные правовые акты, касающиеся вопросов организации и деятельности государственных органов Российской Федерации и государственных служащих.

Несмотря на принятие этих и иных нормативных правовых актов, объединенных концептуальным единством, проблематика бездействия государственных служащих в Российской Федерации до настоящего времени не получила должного разрешения ни в законодательстве, ни в юридической литературе. В то же время понятийно-теоретическое осмысление бездействия государственных служащих, выявление закономерностей механизма его образования, причин и условий, способствующих его возникновению и распространению, должно предшествовать правовому регулированию.

Ученые-юристы отмечают, что научное осмысление бездействия в целом идет по инерции, без включения в поисковое поле каких-либо новых фрагментов, по определенному трафарету: место бездействия в объективной стороне состава – его отличие от действия – условия наступления ответственности⁴. При этом развитие научных исследований о бездействии

³ *Бойко А.И.* Преступное бездействие. – СПб.: Пресс, 2003. – С. 14.

⁴ См.: *Бойко А.И.* Указ. соч. – С. 12.

производится преимущественно с уголовной и криминологической точек зрения⁵.

Впервые в науке теории государства и права было проведено общее научное исследование правового бездействия как особой формы поведения И.А. Есиповой в 1998 г.⁶

Учитывая изложенное, в современных условиях России существует острая необходимость проведения подробного анализа и административно-правового исследования бездействия государственных служащих: формулирование понятийного аппарата, выявление как общих признаков и особенностей, так и административно-правовых черт, характерных исключительно для бездействия государственных служащих. Результатом должно явиться формирование теоретических знаний о бездействии государственных служащих, которые будут иметь принципиальное значение для дальнейшего совершенствования законодательства, определения основных способов преодоления его противоправности, для дальнейшей научной разработки данной проблемы, развития и дополнения соответствующих институтов административного права, в процессе преподавания в высших учебных заведениях учебной дисциплины «Административное право», специальных учебных курсов «Государственная служба», «Теория государственного и муниципального управления», «Административный процесс», а также в ходе подготовки учебников, учебно-методических пособий и практикумов.

⁵ См., напр.: *Горелик А.С.* Уголовная ответственность за оставление в опасности: Дис... канд. юрид. наук. – Л., 1964; *Кудрявцев В.Н.* Объективная сторона преступления. – М., 1960.

⁶ См.: *Есипова И.А.* Правовое бездействие: Дис... канд. юрид. наук. – Волгоград, 1998.

ГЛАВА 1

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ БЕЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

1.1. Бездействие государственных служащих в системе государственной службы и структуре реализации административно-правового статуса государственных служащих

В условиях проводимой в России административной реформы внимание ведущих отечественных ученых-юристов привлекает проблема административно-правового статуса государственных служащих⁷, изучение которой, наряду с исследованием теоретических положений о государственной службе и государственных служащих, необходимо для правильного уяснения сущности бездействия государственных служащих, выделения его особенностей, проведения детальной классификации.

Небольшой исторический экскурс дает общее представление о причинах и периоде образования государственной службы в процессе становления цивилизации.

Бесспорна существующая в литературе точка зрения, согласно которой историческое место государственной службы неразрывно связано с историческим местом государства и права: государственная служба появилась вместе с образованием государства, как внешнее проявление государственной формы организации общественной жизни⁸. Государство по отношению к обществу явилось средством его управления, ведения общих дел, обеспечения порядка и общественной безопасности, согласования интересов членов общества и их защиты⁹.

⁷ См., напр.: *Козбаненко В.А.* Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих: (Теоретико-административные аспекты). – М.: ГУУ, 2002; *Бочарникова М.* Права и обязанности госслужащих в регионах // *Трудовые отношения: прил. в журн. «Соц. защита»*. – 2001. – № 2. – С. 24 – 28; *Январев В.А.* Социальный статус российского чиновника // *Гос. служба*. – 2001. – № 3. – С. 14 – 18.

⁸ См.: *Демин А.А.* Государственная служба: Учеб. пособие. – М.: Книгодел, 2005. – С. 3.

⁹ См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: Учеб. – М.: Юристь, 2002. – С. 44.

Разделение труда, по мнению В. М. Манохина, привело к формированию в обществе различных социальных групп. Среди них заняла свою нишу группа, получившая название служащих, а ее деятельность – службы. Затем и сама служба подверглась дифференциации: с рождением государства появилась и государственная служба, выделились служба общественная, частная и др.¹⁰

В современной и дореволюционной юридической литературе изучению вопросов государственной службы посвящены работы многих выдающихся ученых-юристов, таких как: Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, К. С. Бельский, Н. М. Казанцев, Б. М. Лазарев, В. М. Манохин, А. Ф. Ноздрачев, Ю. А. Розенбаум, Ю. Н. Стариков, Ю. А. Тихомиров и др., – которые рассматривают различные аспекты организации и деятельности государственной службы и по-разному формулируют определение понятия «государственная служба»¹¹.

Так, выдающийся дореволюционный юрист Н. М. Коркунов определял государственную службу как особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности¹².

Н. Нелидов полагал, что государственной службой является совокупность отношений, возникающих между государством и лицами,

¹⁰ См.: Манохин В.М. Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. – 1997. – № 9. – С. 5.

¹¹ См., напр.: Лазарев Б.М. Государственная служба. – М.: Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН, 1993; Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. – Саратов, 1996; Бахрах Д.Н. Государственная служба: Основные понятия, её составляющие, содержание, принципы // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 10 – 18; Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: Правовое регулирование. – М.: Юрист, 1997; Ноздрачев А.Ф. Управление государственной службой // Право и экономика. – 1996. – № 12. – С. 4 – 15.

¹² См.: Коркунов Н.М. Российское государственное право. – СПб., 1893. – Т. 1: Введение и общая часть. – С. 280.

которые являются его служащими и проводят государственную волю в жизнь¹³.

Современные ученые формулируют более емкие определения понятия государственной службы.

Например, А. Ф. Ноздрачев понимает под государственной службой установленный государством, нормативно выраженный и легитимный, признаваемый гражданами юридический институт практического осуществления государственной власти и повседневного применения законодательства в масштабе всего общества и реального времени. Ученый-административист указывает нормативную выраженность и легитимность государственной службы, признание ее таковой населением, проживающим в пределах территории Российской Федерации (ее соответствующей административно-территориальной единицы), масштаб сферы деятельности государственного служащего, обусловленный видом и компетенцией государственного органа, в котором состоит лицо на службе¹⁴ (например, сфера деятельности государственного служащего Федерального агентства по образованию РФ распространяется в пределах всех территории РФ, а сфера деятельности государственного служащего Управления образования по Воронежской области – только в пределах административно-территориальных границ Воронежской области).

Ряд современных авторов в качестве признака отмечают комплексный характер государственной службы, обусловленный экономическими социальными, политическими, правовыми и иными факторами, в силу взаимосвязи, взаимообусловленности и взаимозависимости существующих в обществе явлений и процессов. Это предопределяет, на наш взгляд, обоснованность точки зрения профессора Ю. Н. Старилова о том, что государственная служба как одно из важнейших социально-правовых

¹³ См.: *Нелидов Н.* Юридические и политические основания государственной службы. – Ярославль, 1874. – С. 136 – 137.

¹⁴ См.: *Ноздрачев А.Ф.* Государственная служба: Учеб. для подготовки государственных служащих. – М.: Статут, 1999. – С. 14.

явлений может быть исследована с различных точек зрения: политической, социальной, правовой, организационной, психологической, этической, социологической¹⁵.

Подобной позиции придерживается и Д. Н. Бахрах. Ученый отмечает, что термин «служба» имеет много значений: и вид деятельности людей, и ведомственное подразделение (служба уголовного розыска МВД и др.), самостоятельное ведомство. В данном случае служба – один из видов платной, общественно-полезной деятельности, которая состоит в управлении, его обслуживании (делопроизводственном, техническом и др.) или социально-культурном обслуживании¹⁶.

Законодательством России установлено и легальное определение государственной службы как профессиональной служебной деятельности граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации¹⁷.

¹⁵ См.: *Старилов Ю.Н.* Служебное право: Учеб. – М.: БЭК, 1996. – С. 174.

¹⁶ См.: *Бахрах Д.Н.* Государственная служба: Основные понятия, её составляющие, содержание, принципы. – С. 10.

¹⁷ О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. ФЗ от 06.07.2006 № 105-ФЗ) // Рос. газ. – 2003. – 31 мая. – № 104; Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 29. – Ст. 3123 (далее – Федеральный закон № 58-ФЗ).

Таким образом, основными признаками государственной службы являются следующие:

1) государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность, осуществляемую за соответствующее вознаграждение, то есть на основе специальных теоретических знаний и практических навыков, приобретаемых в результате специальной подготовки, переподготовки и повышения квалификации;

2) на государственную службу могут быть приняты только граждане Российской Федерации – физические лица;

3) государственная служба связана с обеспечением полномочий в виде их практической реализации, установленных для: Российской Федерации и ее субъектов; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; органов государственной власти субъектов, иных государственных органов субъектов; лицами, замещающими должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лицами, замещающими должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации. Иными словами, государственная служба призвана обеспечить практическое осуществление функций и задач, стоящих перед государством и соответствующими государственными органами на современном этапе исторического развития (далее по тексту – реализация целей и задач государства, государственных функций, услуг).

Ю. Н. Старилов отмечает в качестве признака государственной службы юридически-значимое обстоятельство, в соответствии с которым государственная служба осуществляется только в таких организациях, которые называются государственными органами или службами,

формированиями и учреждениями, реализующими функции государственных органов¹⁸.

Представляется, что выделение в качестве признака государственной службы замещения должности лицом в государственном органе полностью обосновано и соответствует действующему законодательству, поскольку главной целью деятельности государственных органов и является реализация целей и задач государства. То есть государственные органы своим существованием призваны обеспечить выполнение полномочий Российской Федерации и ее субъектов и именно занятие должности в государственных органах говорит о том, что лицо состоит на государственной службе.

Многообразие действующих в пределах территории Российской Федерации нормативно-правовых актов, регламентирующих различные виды государственной службы, федерализм как основной территориальный принцип построения российского государства предопределили многообразие точек зрения ученых-юристов о формулировании определения понятия «государственный служащий» и отнесении к его основным характеристикам соответствующих признаков.

А. Б. Венгеров к числу обязательных признаков государственного служащего относит наличие необходимой в управленческой сфере квалификации и профессионализм, понимая под государственным служащим специально подготовленных управленцев, обладающих необходимой квалификацией и профессионализмом¹⁹.

В. М. Манохин основными характеристиками государственного служащего считает:

¹⁸ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учеб. для вузов. – М.: Норма, 2006. – С. 243. При этом под государственным органом понимается учрежденное в системе государственной администрации структурное организационно-правовое образование, имеющее специальные цели и задачи, а также наделенное в нормативном порядке функциями, задачами и специальной компетенцией. В отличие от других организаций государственные органы наделены государственно-властными полномочиями внешнего и внутреннего характера, могут принимать нормативно-правовые акты, осуществлять правоприменительную, правоохранительную, административно-юрисдикционную деятельность.

¹⁹ См.: Советское административное право: Учеб. / Под ред. В.М. Манохина. – С.33.

- замещение государственной должности, учрежденной в предусмотренном законодательством порядке;
- осуществление полномочий от имени и в интересах государства в порядке, предусмотренном федеральным законом;
- особый источник финансирования деятельности: оплата труда государственных служащих производится за счет средств соответствующих бюджетов (федерального бюджета или бюджета субъекта РФ);
- наличие гражданства²⁰ Российской Федерации²¹.

А. Ф. Ноздрачев также понимает под государственным служащим физическое лицо, обладающее гражданством Российской Федерации, назначенное в установленном нормативными актами порядке на государственную должность государственной службы и возмездно исполняющее служебные обязанности в объеме предоставленных по ней прав и обязанностей²².

Действующее законодательство Российской Федерации в качестве федерального государственного служащего определяет гражданина, осуществляющего профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающего денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета²³. Государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации, с законодательной точки зрения, – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета

²⁰ Законодательством РФ установлено, что под гражданством РФ понимается устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности взаимных прав и обязанностей. Гражданами Российской Федерации являются: а) лица, имеющие гражданство РФ на день вступления в силу Федерального закона; б) лица, которые приобрели гражданство РФ в соответствии с Федеральным законом. Гражданство Российской Федерации приобретает: а) по рождению; б) в результате приема в гражданство РФ; в) в результате восстановления в гражданстве РФ; г) по иным основаниям. См. подробнее: О гражданстве Российской Федерации: Федер. закон от 31 июня 2002 г. № 62-ФЗ // Рос. газ. – 2002. – № 100.

²¹ См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А.* Российское административное право. – М., 1996. – С. 112; *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: Правовое регулирование. – С. 160.

²² См.: *Ноздрачев А.Ф.* Государственная служба. – С. 152.

²³ См. подробнее: Федеральный закон № 58-ФЗ.

соответствующего субъекта Российской Федерации. Законодатель закрепил положение, что в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплено, что гражданский служащий – гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации²⁴.

Представляется, что выделение общих, основных признаков, характеризующих государственного служащего как особого субъекта, призванного реализовывать задачи и функции государства на основе закрепленного законодательством легального определения государственного служащего соответствующего вида государственной службы с учетом высказанных в юридической литературе взглядов ученых-юристов, позволит сформулировать наиболее объективное определение государственного служащего, отражающее его основополагающие и специфические черты в целях достаточного уяснения специфики его административно-правового статуса.

Во-первых, к числу признаков государственного служащего необходимо отнести осуществление государственной службы лишь гражданами Российской Федерации, то есть физическими лицами. Международный пакт в статье 25 установил право каждого гражданина без какой бы то ни было дискриминации допускаться в своей стране на общих условиях равенства к

²⁴ О государственной гражданской службе РФ: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. ФЗ от 02.02.2006 № 19-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2006. – № 6. – Ст. 636 (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ).

государственной службе²⁵. Конвенция СНГ «О правах и основных свободах человека» также в статье 29 установила право каждого человека в соответствии со своим национальным законодательством допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе²⁶. Подобные требования допуска лиц к государственной службе содержатся и в ряде иных российских нормативных актов²⁷. Представляется, что установление подобных ограничений (поступление на государственную службу только гражданами России) не являются дискриминацией по признаку национальной, расовой и иной принадлежности, а свидетельствует о политическом характере государственной службы, необходимости сохранения в ряде случаев государственной тайны²⁸ и иных государственно-значимых обстоятельств, необходимых для реализации публичного управления в интересах населения, проживающего на территории РФ, и граждан РФ, находящихся за ее пределами. Подобных взглядов придерживается и И. А. Дякина, которая, исследуя правовое обеспечение нормативного статуса государственного служащего, отмечает, что с наличием гражданства Российской Федерации и конституционно закрепленного права на равный доступ граждан к государственной службе законодательство связывает право человека участвовать в политической жизни страны и управлении делами государства и общества в целом²⁹.

Во-вторых, среди признаков государственных служащих нельзя не отметить, на наш взгляд, осуществление государственной службы на

²⁵ О гражданских и политических правах: Междунар. пакт от 16 декабря 1966 г. // Бюл. Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12.

²⁶ О правах и основных свободах человека: Конвенция СНГ от 26 мая 1995 г. // Рос. газ. – 1995. – 23 июня. – № 120.

²⁷ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. с изм. и доп. // Рос. газ. – 1993. – № 237; Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 152; 2001. – № 24. – Ст. 2421; 2003. – № 30. – Ст. 3051; 2004. – № 13. – Ст. 1110; 2005. – № 42. – Ст. 4212; 2007. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1 (далее – Конституция РФ).

²⁸ Государственная тайна – защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. См.: О государственной тайне: Федер. закон от 21 июля 1993 г. № 5485-1 с изм. и доп. // СПС «Консультант-Плюс».

²⁹ См.: Дякина И.А. Федеральный государственный служащий: Правовое обеспечение нормативного статуса: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2001. – С. 7.

профессиональной основе, предполагающей наличие требуемого квалификационными характеристиками уровня образования по соответствующей специальности, опыта работы в соответствующей управленческой сфере, иных знаний и умений, что является соответствующим современным тенденциям в любой из существующих сфер жизни общества, требующим наличия специально подготовленных групп: рабочих, специалистов, государственных служащих и т.д.

В-третьих, признаком государственного служащего является замещение должности в федеральном государственном органе Российской Федерации или органе государственной власти субъекта. Не вдаваясь в подробности «разгоревшихся» в юридической литературе дискуссий по поводу определения понятия «должность», выявления ее основополагающих признаков³⁰, под должностью будем понимать часть организационной структуры государственного органа, обособленной и закреплённой в официальных документах (штатах, схемах должностных окладах и др.), которая учреждена в предусмотренном законодательством порядке и внесена в соответствующий реестр должностей, наделена соответствующей частью компетенции государственного органа в виде комплекса обязанностей и соответствующих прав, предоставляемых лицу – государственному служащему, а также определяет место и роль государственного служащего в государственном органе, его ответственность за исполнение возложенных на него полномочий³¹. Таким образом, именно государственная должность и ее занятие в государственном органе в предусмотренном законодательством порядке предполагают отнесение деятельности лица к государственной службе, а самого лица – к государственному служащему.

В-четвертых, к признакам относится и следующее обстоятельство. В силу прямого указания закона нанимателем государственного служащего

³⁰ См., напр.: *Овсянко Д.М.* Государственная служба Российской Федерации: Учеб. пособие. – М.: Юрист, 2002; *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: Правовое регулирование.

³¹ См.: *Бахрах Д.Н.* Государственная служба: основные понятия, её составляющие, содержание, принципы. – С. 10; *Петров Г.И.* Основы советского социального управления. – Л., 1974. – С. 159.

является Российская Федерация или субъект Российской Федерации, что, полагаем, закономерно в публичных отношениях, к которым относится государственная служба, и обуславливает деятельность государственного служащего от имени Российской Федерации или имени субъекта.

В-пятых, государственный служащий в процессе своей деятельности осуществляет реализацию задач и функций государства (субъекта РФ) в пределах предоставленных государственному служащему полномочий (прав и обязанностей), что обусловлено, в свою очередь, назначением и юридической сущностью государственной службы – практическое осуществление функций государства в интересах и потребностях общества и его отдельных членов.

И, в-шестых, получение денежного содержания за исполнение возложенных на государственного служащего полномочий за счет средств соответствующего бюджета: федерального или бюджета субъекта Российской Федерации – как один из признаков государственных служащих вытекает, на наш взгляд, из совокупности рассмотренных выше признаков и требований закона.

В юридической литературе выделяются и иные признаки, характеризующие государственного служащего, среди которых: способность вызывать деяниями определенные юридические последствия, владение государственным языком Российской Федерации, непроизводственный характер деятельности, наличие властных, организационно-распорядительных полномочий и др.³²

Обобщая изложенное, предложим собственное определение понятия государственный служащий. Это гражданин РФ, занимающий в установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации порядке включенную в соответствующий реестр должность в структуре государственного органа на основе заключенного с

³² См. подробнее: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. – С. 141.

Российской Федерацией или соответствующим субъектом РФ служебного контракта или иного способа замещения должности государственного служащего, сопровождающегося выступлением в качестве нанимателя государственного служащего Российской Федерации или субъекта, осуществляющий реализацию задач и функций государства на профессиональной основе, получающий денежное вознаграждение (довольствие) за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ и имеющий гарантированный государством социально-правовой статус³³.

Необходимо отметить, что в юридической литературе отсутствует и единообразное определение понятия и содержания правового статуса.

Так, Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков под правовым статусом государственного служащего понимают совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственность служащих, установленных законодательством и гарантированных государством³⁴.

Подобной точки зрения придерживается и Е. В. Охотский, полагающий, что статус государственного служащего представляет собой совокупность правового статуса человека, гражданина Российской Федерации и собственно государственного служащего, реализующего государственную власть как общественный интерес, оформленный правом³⁵.

Другие авторы видят в нем лишь совокупность прав и обязанностей государственного служащего, установленных соответствующих нормативным актом³⁶.

Нам представляется, что к основным характеристикам правового статуса государственных служащих, не вызывающим дискуссий среди ученых-юристов, относятся:

³³ Выделение в качестве признака наличие гарантированного социально-правового статуса производится учеными-юристами в юридической литературе исходя из анализа правовых норм о государственной службе в целом и государственной службе соответствующего вида. Полагаем, что такое выделение является законодательно обоснованным. См. подробнее: Там же. – С. 273.

³⁴ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. – С. 274.

³⁵ См.: Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. – 2003. – № 9. – С. 17.

³⁶ См.: Витрук Н.В. Правовой статус личности: Содержание, виды и тенденции в развитии // Проблемы правового статуса субъектов права: Межвуз. сб. – С. 13.

- урегулированность нормами права;
- совокупность обязанностей и соответствующих им прав в виде комплекса предоставленных полномочий.

В то же время нельзя не отметить, что признаки, характерные для государственного служащего, характерны для его статуса. В подтверждение этому Ю. Н. Старилов отмечает, что правовой статус государственных служащих представляет собой сущность, содержание государственно-служебных отношений³⁷. Таким образом, правовой статус государственных служащих характеризуется также следующими особенностями.

1. Правовой статус – это установленный действующим законодательством порядок получения полномочий. Получение полномочий государственным служащим осуществляется в результате занятия в установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации порядке включенной в соответствующий реестр должности в структуре государственного органа на основе заключенного с Российской Федерацией или соответствующим субъектом Российской Федерации служебного контракта или иного способа ее замещения. При этом спорным является вопрос о моменте приобретения административно-правового статуса государственного служащего.

Так, М. Б. Добробаба, занимаясь исследованием административно-правового статуса государственных служащих субъектов Российской Федерации, разделяет точку зрения Ю.Н. Старилова о том, что статус государственного служащего приобретается с момента заключения служебного контракта и издания приказа о назначении на государственную должность государственной службы, то есть с момента юридического установления возможности реализации прав государственным служащим и, соответственно, применения к нему мер юридической ответственности³⁸. При

³⁷ См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. – М., 2002. – Т. 2. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – С. 34.

³⁸ См.: Старилов Ю.Н. Служебное право. – С. 321.

проведении конкурса на замещение вакантной должности правовой статус государственный служащий приобретает с момента утверждения результатов конкурса и издания приказа о назначении на должность³⁹.

Представляется, что высказанные мнения не являются бесспорными, поскольку момент заключения служебного контракта и издания приказа о назначении на государственную должность, равно как и момент избрания по конкурсу, может не совпадать с периодом начала служебной деятельности, то есть со временем, с которого государственный служащий приобретает возможность юридически реализовывать возложенные полномочия. Например, Трудовым кодексом Российской Федерации в статье 57 закреплено, что в содержании трудового договора, наряду с датой и местом его заключения, должна обязательно быть указана и дата начала работы⁴⁰. Иначе говоря, при заключении служебного контракта государственным служащим между датой его заключения и датой начала служебной деятельности может быть и определенный временной разрыв, в течение которого государственный служащий пока еще не имеет юридических оснований для реализации соответствующих полномочий, хотя контракт уже вступил в юридическую силу.

2. Следующей особенностью административно-правового статуса государственного служащего является реализация полномочий государственным служащим от имени Российской Федерации или субъекта РФ в целях практического осуществления задач и функций государства в интересах общества, что обуславливает наличие властных полномочий у государственного служащего, обязательность их деяний, решений для всех иных субъектов: физических и юридических лиц. Последнее обеспечивается принудительной силой государства.

³⁹ См.: *Добробаба М.Б.* Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2006. – С. 80.

⁴⁰ Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ с изм. и доп. // СПС «Консультант-Плюс».

В настоящее время правовой основой закрепления статуса государственных служащих является огромное количество действующих как на всей территории России, так и в ее субъектах законов и подзаконных актов. К числу федеральных актов относятся: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»⁴¹; Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴²; Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»⁴³; Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁴⁴; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»⁴⁵; Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»⁴⁶ и десятки иных, в том числе подзаконных нормативных актов⁴⁷.

В Воронежской области к числу нормативных актов, устанавливающих правовой статус государственных служащих, относятся: Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г.⁴⁸; Закон Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ «О государственной гражданской службе Воронежской области»⁴⁹; Закон Воронежской области от 31 января 2002 г. № 5-ОЗ «О денежном содержании государственных служащих Воронежской области»⁵⁰; Закон

⁴¹ Собр. законодательства РФ. – 1998. – № 22. – Ст. 2331; 2000. – № 1 (ч. 2). – Ст. 12; № 26. – Ст. 2729; 2001. – № 31. – Ст. 3173; № 53 (ч. 1). – Ст. 5030; 2002. – № 21. – Ст. 1919; № 26. – Ст. 2531; № 48. – Ст. 4740; № 52 (ч. 1). – Ст. 5038; 2004. – № 18. – Ст. 1687; № 30. – Ст. 3089; № 35. – Ст. 3607; 2005. – № 17. – Ст. 1483; 2006. – № 1. – Ст. 1; Ст. 2; № 6. – Ст. 637; № 19. – Ст. 2062; № 19. – Ст. 2067; № 31 (ч. 1). – Ст. 3452.

⁴² Там же. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2006. – № 6. – Ст. 636.

⁴³ Рос. газ. – 2005. – 8 дек. – № 276.

⁴⁴ Там же. – 1995. – 25 нояб. – № 229; Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; 1999. – № 47. – Ст. 5620; 2000. – № 2. – Ст. 140; 2001. – № 1 (ч. 1). – Ст. 2; № 53 (ч. 1). – Ст. 5030; 2002. – № 30. – Ст. 3029; № 40. – Ст. 3853; 2003. – № 27 (ч. 1). – Ст. 2700; № 30. – Ст. 3101; 2004. – № 35. – Ст. 3607; 2005. – № 29. – Ст. 2908; № 45. – Ст. 4586.

⁴⁵ Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3586; 2003. – № 27 (ч. 1). – Ст. 2700; 2004. – № 27. – Ст. 2711; № 35. – Ст. 3607; № 49. – Ст. 4846; 2005. – № 14. – Ст. 1212.

⁴⁶ Рос. газ. – 1995. – 26 апр. – № 82; СПС «Консультант-Плюс».

⁴⁷ См. подробнее: СПС «Консультант-Плюс».

⁴⁸ Коммуна. – 2006. – 10 июня. – № 87–88.

⁴⁹ Там же. – 2005. – 31 мая. – № 80; 2 июля. – № 99; 13 окт. – № 157; 2006. – 8 апр. – № 51; 13 июля. – № 107.

⁵⁰ Там же. – 2002. – 1 февр. – № 17; СПС «Консультант-Плюс».

Воронежской области от 5 июня 2006 г. № 42-ОЗ «О пенсиях за выслугу лет, лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы Воронежской области»⁵¹ и др.

В статье 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁵² дается легальное определение правового статуса государственных служащих, под которым необходимо понимать правовое положение (совокупность обязанностей и соответствующих им прав), в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

Таким образом, законодателем избран широкий подход к определению понимания административно-правового статуса государственных служащих и его закреплению в нормативных актах.

Считаем необходимым отметить, что в рамках настоящей работы исследование административно-правового статуса государственных служащих будет производиться с точки зрения общего статуса, что обусловлено выбранной темой без акцентирования внимания на ограничениях, ответственности, порядке разрешения конфликта интересов и служебных споров государственных служащих. В связи с этим мы рассмотрим административно-правовой статус государственных служащих с позиции четырех основных элементов: принципы, обязанности, права и гарантии государственного служащего.

Традиционно в теории административного права все принципы осуществления исполнительной власти классифицируются на конституционные, обусловленные положениями Конституции РФ, и

⁵¹ Коммуна. – 2006. – 8 июня. – № 84 – 85.

⁵² См. подробнее: Федеральный закон № 58-ФЗ.

организационные, отражающие механизм построения и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации.

Представляется, что в рамках проводимого исследования, не отрицая глобального значения установленных законодательством принципов административного права, целесообразно рассмотреть лишь основные принципы деятельности государственных служащих, являющиеся базовыми правовыми основами осуществления государственными служащими публичного управления, то есть основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно-обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы.

Основным нормативным актом, устанавливающим общие принципы поведения и деятельности государственных служащих, является Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», закрепляющий следующие принципы.

1. Принцип законности – один из основополагающих принципов функционирования государственного аппарата в целом. При осуществлении закрепленных полномочий государственными служащими он, по нашему мнению, включает в себя:

– выполнение государственными служащими своих должностных обязанностей с точки зрения требований строго и неукоснительного соблюдения Конституции РФ, законов и иных правовых актов, действующих на территории РФ, субъектов РФ и муниципальных образований. В соответствии со статьей 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные

правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Следовательно, при осуществлении полномочий государственным служащим необходимо учитывать и общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации;

– выполнение государственными служащими должностных обязанностей, обусловленное пределами компетенции государственного органа, в котором они занимают государственную должность в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ;

– осуществление своих полномочий государственными служащими в пределах предоставленных им вследствие занятия государственной должности прав и в соответствии с должностными обязанностями, установленными для них в предусмотренном законодательством порядке.

2. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия. Конституционно закреплённым является положение о том, что в Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием⁵³. Следовательно, сущность принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия заключается в обязанности государственных служащих по созданию условий и в определенных случаях реализации закреплённых для них законодательством Российской Федерации прав и свобод в предусмотренном законом порядке, в том числе путём государственной

⁵³ См. подробнее: Конституция РФ.

защиты прав и свобод, судебной защиты и иными способами.

3. Принцип федерализма. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, которое установлено Конституцией РФ (статьи 71 – 73), Федеративным договором, иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Так, Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Воронежской области⁵⁴ закреплено, что в целях необходимости разграничения полномочий и ответственности между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Воронежской области, органы государственной власти Воронежской области:

- участвуют в разработке органами государственной власти Российской Федерации проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Воронежской области;

- осуществляют в пределах своих полномочий правовое регулирование по предметам совместного ведения в соответствии с федеральным законодательством;

- обеспечивают приведение нормативных правовых актов органов государственной власти Воронежской области в соответствие с настоящим Договором;

⁵⁴ См. подробнее: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Воронежской области от 20 мая 1998 г. // Коммуна. – 1998. – 28 мая. – № 98.

– решают иные вопросы.

Таким образом, реализация принципа федерализма требует учёта установленных законодательством предметов ведения и полномочий для государственных органов. Государственные служащие должны решать лишь те задачи и в тех пределах, которые отнесены к ведению соответствующих государственных органов законодательством России.

4. Принцип разделения властей. Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Сущность данного принципа заключается в создании «системы сдержек и противовесов», при которой государственные служащие осуществляют одну из трёх функций государственной власти, взаимодействуют друг с другом, но при этом ограничивают и уравновешивают их, не подменяя друг друга.

5. Принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих. Имеется в виду информирование государственных служащими общества, всех физических, юридических лиц и иных субъектов права о принимаемых решениях, законодательстве, являющемся основанием для принятия соответствующего решения. С другой стороны, означает открытость государственной службы и возможность осуществления общественного контроля за ней.

6. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих. В юридической литературе это один из ведущих организационно-функциональных принципов государственной службы, призванный обеспечить её стабильность, эффективность и дальнейшее развитие в целях формирования правового государства в Российской Федерации, повышения степени доверия физических и юридических лиц к государственным служащим. Профессионализм государственных служащих в широком смысле

включает необходимость получения общего профессионального образования, позволяющего понимать не только узкоспециальные функции, но и общие функции управления. В узком смысле под профессионализмом понимается качественное выполнение специальных функций и задач конкретного вида государственной службы⁵⁵.

Верно, на наш взгляд, обобщает изложенные точки зрения Ю. Н. Старилов. Ученый отмечает, что, с одной стороны, сущность рассматриваемого принципа заключается в исполнении должностных обязанностей на профессиональной основе за соответствующее денежное вознаграждение. С другой стороны, данный принцип, по мнению Ю. Н. Старилова, связан с качественным выполнением возложенных на госслужащих полномочий, включающим:

– компетентность государственных служащих (наличие профессионального образования, опыта работы и навыков);

– стабильность служебных отношений, пользу и качество выполняемой работы;

– сменяемость работников государственного аппарата, идейный динамизм;

– качество подбора и расстановки кадров⁵⁶.

7. Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. В процессе осуществления государственной службы государственный служащий принимает решения в соответствии и в порядке, предусмотренном законодательством, вне зависимости от угроз и иных способов воздействия со стороны юридических, физических лиц и иных субъектов права. При этом законодательством в качестве организационно-

⁵⁵ См.: Габричидзе Б.Н., Коланда В.М. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. – 1995. – № 12. – С. 19.

⁵⁶ См.: Старилов Ю.Н. Служебное право. – С. 96.

функционального принципа установлен принцип разделения властей, не допускающий подмены одного государственного органа другим и, следовательно, вмешательства в деятельность государственного органа и государственного служащего в пределах предоставленной им компетенции. Реализация указанного принципа обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы установлением гарантий государственным служащим, в ряде случаев членам их семей, и предоставлением возможности государственной и судебной защиты прав и свобод в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В Федеральном законе «О федеральной гражданской службе Российской Федерации» в качестве принципа функционирования гражданских государственных служащих установлен также принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами⁵⁷. Данный принцип является одним из проявлений принципа гласности (открытости государственной службы, доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности), соотносящимся с ним как часть и целое. Дело в том, что взаимодействие приводит, с одной стороны, к изучению основных потребностей, рекомендации, пожеланий общественных объединений и граждан и, с другой – к информированности общества о принятых или принимаемых (предполагаемых) решениях государственным служащими и, соответственно, контролю за ними в какой-либо форме.

Принципы государственной службы, как отмечается в юридической литературе, обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, имеющих место в системе государственной службы, и представляют собой требуемые законодательством Российской Федерации основы поведения государственных служащих, которыми последним надлежит руководствоваться при реализации своего административно-правового статуса.

⁵⁷ См. подробнее: Федеральный закон № 79-ФЗ.

Другим элементом административно-правового статуса государственных служащих являются закрепленные в предусмотренном законодательством Российской Федерации или субъекта РФ обязанности⁵⁸ и права⁵⁹ государственных служащих, именуемые, в литературе полномочиями или правомочиями, – предусмотренными законом возможностями государственного служащего осуществлять определенные действия либо требовать совершения известных действий от другого(их) участника(ов) этого правоотношения⁶⁰. Как верно отмечает В. А. Козбаненко, «обязанности и права государственных служащих выступают наиболее важными, центральными элементами их статуса, поскольку эффективное выполнение ими своих социально-полезных функций только тогда возможно, когда нормами права определен круг стоящих перед ними задач и установлен объем служебных полномочий»⁶¹.

Учеными-юристами России приводятся различные классификации правомочий государственных служащих. Так, Д. М. Овсянко выделяет права и обязанности, предусмотренные для определенной должности, и общие права и обязанности, характерные для всех государственных служащих⁶².

В. А. Козбаненко, исходя из содержательного плана, осуществляет более детальную классификацию обязанностей и прав государственных служащих на:

- 1) общегражданские, закрепляемые Конституцией РФ и отраслевым законодательством,
- 2) служебные: с одной стороны, определяющие служебные полномочия

⁵⁸ Совокупность установленных действующим законодательством РФ или субъекта РФ, в том числе в положениях, регламентах, служебных контрактах и иных формах в предусмотренном законодательством порядке мер должного поведения государственного служащего, необходимых для реализации определенных задач и функций государства в пределах компетенции государственного органа.

⁵⁹ Совокупность установленных действующим законодательством РФ или субъекта РФ, в том числе в положениях, регламентах, служебных контрактах и иных формах в предусмотренном законодательством порядке мер возможного поведения государственного служащего, необходимых для реализации определенных задач и функций государства в пределах компетенции государственного органа.

⁶⁰ См.: Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих: Теоретико-административные аспекты: Дис... д-ра юрид. наук. – М., 2003. – С. 154.

⁶¹ См.: Козбаненко В.А. Указ. соч. – С.156.

⁶² См.: Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации / Под ред. Г.А. Туманова. – М.: Юристъ, 1996. – С. 194.

по существу служебной деятельности, а с другой, – сопутствующие ей, обеспечивающие статус, то есть личные права чиновника. В свою очередь служебные подразделяются на общие основные, устанавливаемые федеральным законодательством, общие дополнительные, устанавливаемые законодательством субъектов РФ, и специальные, устанавливаемые законодательством, определяющим специфику службы по сферам государственного управления, а также должностные, устанавливаемые должностными регламентами (положениями, инструкциями, Регламентами и т.д.)⁶³.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации и Воронежской области, регламентирующего вопросы государственной службы, позволяет сформулировать вывод о фактическом отсутствии установленных базовыми законами общих прав и обязанностей государственных служащих, которые в настоящее время установлены только специальными нормативными актами о соответствующем виде государственной службы, что обусловило некоторую долю условности при выделении общего и специального административно-правового статуса.

Помимо Конституции РФ, устанавливающей самые общие права и обязанности для физических лиц, в том числе и государственных служащих (ст. 2 – обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; ст. 15 – обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы, общепризнанные принципы и нормы международного права; ст. 24 – право государственного служащего на ознакомление с материалами, документами, непосредственно затрагивающими его права и свободы; ст. 39 – право на социальное обеспечение; ст. 46 – право на судебную защиту государственного служащего и иные⁶⁴), можно отметить лишь только один общий подзаконный нормативный акт, регламентирующий основы

⁶³ См.: Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих: Теоретико-административные аспекты: Дис... д-ра юрид. наук. – С. 171.

⁶⁴ См. подробнее: Конституция РФ.

деятельности всех государственных служащих – Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих»⁶⁵, фактически закрепляющий основы поведения государственных служащих в виде обязанностей, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных (служебных) полномочий. В частности, Указом Президента РФ установлено, что государственный служащий, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, призван:

- исполнять должностные (служебные) обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственного органа;

- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих;

- осуществлять свою деятельность в рамках установленной законами и подзаконными нормативными правовыми актами компетенции государственного органа;

- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимым от влияния со стороны граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;

- исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных (служебных) обязанностей;

- соблюдать установленные законом ограничения для государственных служащих;

- соблюдать политическую нейтральность, исключаящую возможность какого-либо влияния на свою служебную деятельность решений

⁶⁵ Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 33. – Ст. 3196 (далее – Указ Президента РФ № 885).

политических партий или иных общественных объединений;

- соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

- проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и представителями организаций;

- проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

- воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственным служащим должностных (служебных) обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

- при угрозе возникновения конфликта интересов – ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, – сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование данного конфликта интересов;

- не использовать свое служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов, лично его касающихся;

- воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в его должностные (служебные) обязанности;

- соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации;

- уважительно относиться к деятельности представителей средств

массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать им в установленных законами случаях и порядке содействие в получении достоверной информации.

Государственный служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, также призван:

– принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

– не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений.

Следовательно, государственные служащие призваны эффективно реализовывать и обеспечивать задачи и функции Российского государства в интересах общества и, соответственно, в интересах каждого из его членов, используя установленные законодательством полномочия в соответствии с закрепленными основополагающими принципами.

В самом общем смысле под реализацией необходимо понимать:

а) практическое осуществление, претворение в жизнь чего-либо, его действенность;

б) действия с логическим завершением, определенными последствиями, результатом;

в) осуществление чего-либо, носящее сознательный характер.

Под реализацией административно-правового статуса государственного служащего следует понимать осуществляемый в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ на основе и в рамках предусмотренных принципов деятельности государственных служащих и общих принципов их служебного поведения осознанный процесс практического осуществления предусмотренных служебным контрактом, регламентом, дисциплинарным уставом или иным

правовым актом полномочий (обязанностей и соответствующих им прав) в сфере государственного управления, влекущий возможность применения к государственному служащему соответствующих мер юридической ответственности.

Юридическая сущность реализации полномочий (правомочий) государственным служащим заключается в практическом воплощении закрепленных за ним прав и обязанностей в государственном управлении, обеспечении должного поведения соответствующих участников управленческих отношений, особенностью которого является взаимосвязь и взаимообусловленность с другими явлениями и процессами. Как справедливо отмечается в юридической литературе, процесс реализации протекает под влиянием целого ряда факторов: социальных, экономических, политических, культурных, нравственных, психологических, организационных и др. Немалую роль здесь играют и финансовые возможности, материальные стимулы, государственные гарантии, призванные создать наиболее благоприятные условия, среду для процесса реализации⁶⁶. Следовательно, на качество реализации административно-правового статуса влияют объем предоставленных государственному служащему гарантий и иные средства стимулирования.

Гарантии государственным служащим предусмотрены в принятых федеральных законах о соответствующем виде государственной службы.

Так, Федеральным законом «О государственной гражданской службе» в статье 52 предусмотрено, что для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных законом, гражданским служащим гарантируются:

⁶⁶ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. – С. 328.

- равные условия оплаты труда;
- право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;
- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;
- медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет;
- обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в соответствии с федеральным законом;
- выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- возмещение расходов, связанных со служебными командировками;
- возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган;
- защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им

должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральным законом;

– государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом.

Гражданским служащим при определенных условиях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъекта РФ, может также предоставляться право на:

– профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;

– транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, установленных, соответственно, нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта РФ;

– замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы;

– единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых, соответственно, постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта РФ;

– иные государственные гарантии⁶⁷.

Следовательно, эффективность реализации полномочий государственного служащего зависит от целого ряда факторов различного

⁶⁷ См. подробнее: Федеральный закон № 79-ФЗ.

характера, учет которых государством или соответствующим субъектом государства как нанимателем государственного служащего призван способствовать легитимному государственному управлению.

Науке административного права известны четыре основных способа реализации правовых норм⁶⁸. А поскольку правовая норма представляет собой установленное нормативным актом общеобязательное правило поведения, обеспечиваемое принудительной силой государства, и, следовательно, имеет общие черты с правовым статусом государственного служащего и его реализацией в виде требования от государственного служащего определенного поведения, то полагаем, что способы реализации правовых норм идентичны способам реализации полномочий государственных служащих.

Учеными-юристами выделяются следующие варианты реализации административно-правовых норм:

«– исполнение – точное следование участников управленческих отношений тем юридическим предписаниям, обязательным правилам поведения, запретам и ограничениям на те или иные действия, которые содержатся в административно-правовых нормах;

– применение – издание полномочным органом управления (должностным лицом) либо нормативных актов, предусматривающих механизм реализации соответствующего правового предписания, либо индивидуальных актов, определяющих применение административно-правовой нормы конкретной практической ситуации;

– использование – применение органом исполнительной власти того или иного варианта исполнительной деятельности при наличии в административно-правовой норме альтернативы в принятии решений;

⁶⁸ См. об этом: Административное право Российской Федерации: Учеб. / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: Юрист, 2004; Административное право: Учеб. / Под ред. Г.В. Атаманчука. – М.: РАГС, 2003; Бахрах Д.Н. Административное право России: Учеб. – М.: Норма, 2002.

– соблюдение – воздержание субъекта от совершения запрещенных действий; от исполнения оно отличается пассивным поведением субъекта управленческой деятельности»⁶⁹.

Активность государственного служащего, обусловленная одним из способов реализации полномочий: использованием, исполнением, применением или соблюдением, – предполагает управленческие действия, деятельность, имеющие соответствующую форму, и пассивное поведение. Для правильного понимания особенностей бездействия государственного служащего кратко рассмотрим основные формы управленческих действий государственного служащего и их виды, характеризующие активное поведение государственного служащего по реализации предоставленных полномочий.

Под формами реализации управленческих действий традиционно в науке административного права понимают внешнее проявление управленческой деятельности, способ выражения содержания этой деятельности в конкретных условиях⁷⁰. Иными словами, это действия государственных служащих по осуществлению возложенных на них полномочий на основе одного из трех способов реализации: исполнения, использования, применения, – для которых является допустимым активное поведение.

Следует отметить, что на современном этапе развития науки административного права среди ученых-юристов нет единства в вопросе о понятии административно-правовых действий. Так, И. А. Чижов понимает под ним властное воздействие административного органа на конкретное физическое или юридическое лицо, не оформляемое посредством издания (принятия) им индивидуального правового акта, осуществляемое на основании соответствующих норм административного права в целях

⁶⁹ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. – С. 105.

⁷⁰ См.: Советское административное право: Методы и формы государственного управления. – М.: Юрид. лит., 1977. – С. 26.

обеспечения правового регулирования поведения этого лица, правовой охраны и защиты его прав и законных интересов, а также прав и законных интересов других лиц, безопасности общества и государства⁷¹. П. И. Кононов дает более верное, на наш взгляд, определение понятия действия, делая акцент на поведенческой стороне. Автор отмечает, что под действием необходимо понимать властный волевой акт поведения субъекта государственного управления, совершаемый в отношении индивидуально определенных физических или юридических лиц и направленный на разрешение конкретной управленческой ситуации⁷².

Способ реализации и характер установленных полномочий государственного служащего, в свою очередь, определяют выбор следующих правовых форм государственно-управленческой деятельности (действий):

- издание нормативных правовых актов – нормотворчество;
- издание ненормативных и индивидуальных правовых актов;
- заключение публично-правовых договоров;
- совершение иных юридически-значимых действий⁷³.

Юридическое значение действий государственного служащего (деятельности) посредством использования правовых форм управленческой деятельности на основе выработанных наукой способов реализации полномочий заключается, таким образом, в практическом осуществлении им в результате активного поведения возложенных полномочий.

Подводя итоги изложенному отметим, что эффективная государственная служба представляет собой условие реализации сущности государства; фактическая реализация обязанностей государства и соответствующих государственных органов, различных государственных функций осуществляется посредством реализации административно-

⁷¹ См.: *Чижев И.А.* Административно-правовые действия: Дис... канд. юрид. наук. – Белгород, 2005. – С. 23.

⁷² См.: *Кононов П.И.* Административное право: Общая часть: Курс лекций. – Киров, 2002. – С. 73.

⁷³ См.: Административное право Российской Федерации: Учеб. / Под ред. Н.Ю. Хаманевой; *Бахрах Д.Н.* Административное право России.

правового статуса государственных служащих, обусловленного одним из существующих четырех способов реализации: исполнением, соблюдением, использованием, применением – в форме действия либо бездействия.

1.2. Бездействие государственных служащих: понятие, основные признаки и особенности

Анализ результатов практического осуществления государственных функций посредством реализации административно-правового статуса служащих резюмируется общим выводом ученых-юристов о том, что «в России низкий уровень профессионализма кадров служащих вкупе с их безответственностью породили крайне опасные явления: падение исполнительской дисциплины и нарушение законности. Перестало быть чрезвычайным событием неисполнение или нарушение должностными лицами законов государства, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и иных нормативно-правовых актов. Редко кто-либо из государственных чиновников строго наказывается за это, хотя бы, по меньшей мере, освобождается от занимаемой должности. Всё это роняет авторитет государственной власти в глазах общества, даёт достаточно оснований для проявления недоверия к действиям властных структур государства. В итоге мы имеем сегодня малокомпетентный, непомерно раздутый корпус чиновников, значительная часть которых не способна заниматься управленческой деятельностью»⁷⁴.

Проводимые реформы российской государственности и государственной службы, действительно, до настоящего времени не обеспечивали достаточного внимания проблеме обеспечения качественного выполнения государственными служащими возложенных на них

⁷⁴ См.: *Розенбаум Ю.А.* Государственная служба как фактор укрепления целостности Российского федеративного государства // Государство и право. – 1999. – № 4. – С. 53.

полномочий, а были ориентированы в основном на решение организационных вопросов построения и функционирования государственного аппарата⁷⁵.

Итогом неполного и однобокого реформирования стало появление в большинстве своём случаев такого, как правило, негативного явления, как бездействие чиновников.

Обзор состояния научной разработанности проблемы бездействия государственных служащих позволяет сформулировать следующие выводы:

1) к настоящему времени в юридической науке не выработано общего единого определения понятия бездействия, что обуславливает его отсутствие и в административно-правовой науке; не выяснены особенности и признаки бездействия государственных служащих, не осуществлена его исчерпывающая классификация, соответственно, законодателем не определены основные направления и способы преодоления его противоправности;

2) формирование целостной научной теории бездействия государственных служащих, определение путей его преодоления предопределяют необходимость его научного исследования.

В действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует легальное определение данного понятия. Вместе с тем законодательное закрепление той или иной категории имеет важное юридическое значение, поскольку связано с установлением ее содержания, а следовательно, и с определением правового регулирования.

Нельзя не согласиться с точкой зрения Г. Ю. Федосеевой о том, что юридические понятия, не имеющие легального закрепления, часто

⁷⁵ См, напр.: О федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003 – 2005 годы)»: Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 (в ред. указов Президента РФ от 15.11.2004 № 1440, 12.12.2005 № 1437) // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 47. – Ст. 4664; 2004. – № 47. – Ст. 4634; 2005. – № 51. – Ст. 5514 (далее – Указ Президента РФ № 1336); О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2002 г. № 314 (в ред. указов Президента РФ от 20.05.2004 № 649, 14.11.2005 № 1319, 23.12.2005 № 1522, 15.03.2005 № 295, 27.03.2006 № 261) // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945; № 21. – Ст. 2023; 2005. – № 47. – Ст. 4880; № 52 (ч. 3). – Ст. 5690; № 12. – Ст. 1023; 2006. – № 14. – Ст. 1509.

порождают различное толкование и на практике применяются далеко не единообразно, что, в свою очередь, приводит к дефектам правового регулирования: одинаковые вопросы решаются правоприменителями по-разному и, несмотря на то что восполнение законодательного пробела осуществляется за счет широкого и распространенного использования понятий, что отчасти позволяет достичь единообразия в деятельности правоприменительных органов, нередко тот или иной термин при одинаковых фактических обстоятельствах употребляется с различным содержанием, что для одинаковых правовых ситуаций влечет разный правовой результат⁷⁶.

Законодатель, закрепляя новый для Российского государства термин при принятии нормативных актов, регламентирующих порядок обжалования действий (бездействий) государственных органов и (или) их должностных лиц, ограничился лишь установлением общих условий, при наступлении которых бездействие государственных служащих может быть обжаловано. Так, в статье 2 Закона РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" установлено, что к действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суде, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод;

⁷⁶ См.: Федосеева Г.Ю. К вопросу о понятии «внешнеэкономическая сделка» // Журн. рос. права. – 2002. – № 12.

–на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать также бездействие указанных органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных служащих, если оно привело к возникновению перечисленных последствий⁷⁷.

Выделение бездействия в качестве самостоятельной формы деяния, влекущей при наличии иных необходимых элементов состава правонарушения юридическую ответственность государственного служащего, обусловлено также и закреплением в Конституции Российской Федерации норм, в соответствии с которыми в России гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Нормативный акт, имеющий высшую юридическую силу, прямое действие и применяемый на всей территории Российской Федерации, закрепил, что любое действие (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, их решения могут быть обжалованы в суд⁷⁸.

Нам представляется, что рассмотрение бездействия государственных служащих в аспекте существующего правового регулирования позволяет говорить о нем как об особом правовом институте, под которым в теории государства и права традиционно понимается совокупность обособленной группы юридических норм, регулирующих общественные отношения конкретного вида⁷⁹.

Термин «институт», как известно, часто употребляется в неопределённо широком смысле: говорят, например, о социальных, политических, общественных институтах, институтах демократии,

⁷⁷ Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. ФЗ от 14.12.1995 № 197-ФЗ) // Рос. газ. – 1993. – 12 мая. – № 89; Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 51. – Ст. 4970 (далее – Закон РФ № 4866-1).

⁷⁸ См. подробнее: Конституция РФ.

⁷⁹ См.: Теория государства и права: Учеб. для юрид. вузов и фак-тов / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: ИНФРА · М – НОРМА, 1997. – С. 316.

парламентаризма, подразумевая под этим весьма разнородные и аморфные явления⁸⁰. Применительно к проводимому исследованию понятие «институт» следует рассматривать в сугубо юридическом значении – как нормативно-правовые установления, регулирующие отдельные вопросы неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей государственными служащими.

Анализ составов правонарушений, способом совершения которых может являться, а иногда является только бездействие, а субъектом – государственный служащий, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 5.25 – непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов, 5.39 – отказ в предоставлении гражданину информации, 6.3 – нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, 8.5 – сокрытие или искажение экологической информации, 10.7 – сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных, 14.25 – нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц, 20.11 – нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки на учет), а также составов преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации⁸¹ (ст. 140 – отказ в предоставлении гражданину информации, 237 – сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей, 293 – халатность и т.п.), свидетельствуют о правовом регулировании бездействия с точки зрения понимания под ним способа совершения правонарушения, за которое предусматривается соответствующая юридическая ответственность.

⁸⁰ См., напр.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. – С.312.

⁸¹ Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.12.2006 № 283-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; 2007. – № 1 (ч. 1.). – Ст. 46.

В связи с изложенным под правовым институтом бездействия государственных служащих возможно, по нашему мнению, понимать обособленную определённым образом группу правовых норм, регламентирующих порядок и общие условия обжалования деяния государственного служащего, выражающегося в неисполнении или ненадлежащем исполнении государственным служащим полномочий, закреплённых в законах о соответствующих видах государственной службы, должностных инструкциях, контракте и иных источниках, либо в нарушении установленных сроков совершения определенных действий государственным служащим, а также регламентирующих конкретные составы правонарушений, их юридические последствия, различные условия и обстоятельства, указывающие на правомерность бездействия либо дозволяющие его.

Более сложным, по нашему мнению, является вопрос об определении природы бездействия. Недаром теперь уже ведущие отечественные учёные-юристы ещё в середине 80-х гг. XX в. отметили, что бездействие – это одна из наиболее сложных и спорных проблем в праве⁸². В связи с этим вначале попытаемся проанализировать бездействие как реально существующее явление без учета особенностей субъектного состава.

Неразработанность вопросов пассивного поведения субъектов привели к рассмотрению учеными бездействия лишь с точки зрения его соотношения с действием путем использования диалектического и сравнительно-правового методов исследования.

В отличие от действия, состоящего в активных поступках, телодвижениях, использовании машин, механизмов, свойств вещей, то есть в «проявлении какой-нибудь энергии, деятельности, самой силе, функционировании чего-нибудь»⁸³, бездействие состоит в пассивном

⁸² См., напр.: *Малинин В.Б.* Обоснование уголовной ответственности за бездействие // Вестник ЛГУ. – 1984. – № 23. – С. 114.

⁸³ *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. – М., 1996. – С.153.

поведении, невыполнении действий, которые лицо должно было и могло совершить⁸⁴.

М. И. Ковалёв считает, что при бездействии субъект никак не проявляет себя во вне⁸⁵. Г. В. Тимейко также полагал, что при бездействии естественные силы, принадлежащие человеческому телу, находятся в состоянии физического покоя⁸⁶. Обозначенная характеристика бездействия представляется несколько однобокой, не позволяющей выделить его основные содержательные характеристики, отражающей в большей степени черты неодушевлённых объектов. Применительно к человеку как участнику общественных отношений говорить о состоянии полного физического покоя, отсутствии проявления вовне естественных сил возможно, по нашему мнению, лишь в одном случае – смерти⁸⁷: лицо перестаёт быть субъектом права и, соответственно, бездействие представляет собой основную характеристику его состояния и заключается в отсутствии взаимодействия с окружающей средой, что позволяет рассматривать его как состояние. Проявление же субъектом себя вовне может быть различным: совершение определённых действий, функционирование его органов или любое иное проявление энергии, физических сил.

Применительно к изучению бездействия административным правом, полагаем, необходимо говорить об отсутствии каких-либо действий со стороны уполномоченного или обязанного субъекта в отношении третьих лиц, а не акцентировать внимание на возможных способах, видах, особенностях проявления энергии, физических сил субъектом в процессе своей жизнедеятельности. Подобный вывод неизбежно следует из назначения права: учёные-юристы уже давно пришли к мнению, что право не

⁸⁴ См., напр.: *Бойко А.И.* Указ. соч. – С. 84.

⁸⁵ См.: *Ковалёв М.И.* Проблемы учения об объективной стороне состава преступления. – Красноярск, 1991. – С. 38.

⁸⁶ См.: *Тимейко Г.В.* Общее учение об объективной стороне преступления. – Ростов н/Д, 1977. – С. 53.

⁸⁷ Смерть – констатация необратимой гибели всего головного мозга (смерть мозга), установленная в соответствии с процедурой, утв. Министерством здравоохранения Российской Федерации. См. подробнее: О трансплантации органов и (или) тканей человека: Закон РФ от 22 декабря 1992 г. № 4180 – 1 (в ред. ФЗ от 20.06.2000 № 91-ФЗ, 16.10.2006 № 160-ФЗ) // Ведом. СНД и ВС РФ. – 1993. – № 2; Собр. законодательства РФ. – 2000. – № 26. – Ст. 2738; 2006. – № 43. – Ст. 4412.

должно, да и не может регулировать все отношения. В сферу правового регулирования должны входить только отношения:

- отражающие как индивидуальные интересы членов общества, так и интересы общесоциальные;

- реализующие взаимные интересы их участников, каждый из которых идёт на какое-то ущемление своих интересов ради удовлетворения интересов другого;

- строящиеся на основе согласия выполнять определённые правила, признания обязательности этих правил;

- требующие соблюдения правил, обязательность которых подкреплена достаточно действенной силой⁸⁸.

Отношения, отвечающие приведенным признакам, по своей природе могут поддаваться правовому воздействию и в конкретно-исторических условиях требуют соответствующего правового регламентирования. Тогда как не могут быть урегулированы правом такие явления и процессы, как, например, продолжительность жизни субъекта, период становления его речи и т.д.

Процесс правового регулирования направлен на создание условий для наиболее благоприятного существования общественных отношений путём регулирования поведения субъектов. Следовательно, теоретическое исследование бездействия как реально существующего явления объективной действительности с позиций права, возможно, только путём понимания под бездействием конкретного поведения.

Попытаемся разобраться с этимологическим значением термина «поведение». В Большом энциклопедическом словаре он определён как «присущее живым существам взаимодействие с окружающей средой, включающее их двигательную активность и ориентацию по отношению к этой среде». Поведение животных и человека изучается этологией,

⁸⁸ См., напр.: Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. – С. 259.

психологией, социологией. В широком смысле говорят о поведении объектов самого разного рода (например, электрона в магнитном поле и т.д.); с середины XX в. термин с известной условностью применяют к сложным автоматическим системам современной техники⁸⁹. Толковом словаре русского языка под редакцией Д.Н. Ушакова под поведением понимается «совокупность поступков и действий, образ жизни, соблюдение установленных правил внутреннего распорядка в школах»⁹⁰.

Опираясь на данные определения, можно сформулировать следующее заключение: поведение представляет собой совокупность поступков и действий, посредством которых осуществляется взаимодействие субъекта с окружающей средой.

Представляется, что формы взаимодействия весьма разнообразны. Так, при сознательном неупотреблении пищи налицо взаимодействие с окружающей средой посредством, например, неприготовления, выбрасывания, устного выражения отсутствия желания есть и т.п., однако характеристика поведения, выражающая его сущность, – бездействие и возможность наступления определенных последствий связаны не с самим поведением как таковым, а его оценкой как самим лицом, так и иными, третьими лицами .

Следовательно, бездействие субъективно, его характеристикой является оценка поведения субъекта со стороны общественного мнения или с его собственной стороны, а в ряде случаев возможна и одновременная оценка поведения самим субъектом и третьими лицами, что позволяет рассматривать одновременно бездействие не только как поведение, но и в ряде случаев как его результат.

Представляется, что по своему характеру бездействие – поведение, которое подлежит регулированию и не может иметь абсолютного характера, поскольку всегда связано, во-первых, с его оценкой и, во-вторых, с

⁸⁹ http://www.vedu.ru/BigENecDic/eNec_searchresult.asp?S=48547

⁹⁰ <http://ushdict.Nearod.ru/046/w13993.htm>

возможностью изменения (например, бездействие как состояние (смерть), с одной стороны, конечно, предполагает оценочную характеристику, но с другой – не допускает возможности своего изменения).

Таким образом, первоначальным определением бездействия является следующее: это поведение, выражающееся в отсутствии каких-либо действий со стороны определенного лица, которое подлежит оценке иными лицами или самим субъектом, не имеет абсолютного характера и способно изменяться в результате воздействия различных факторов, явлений, процессов в иное поведение.

В юридической литературе высказано и иное (противоположенное) мнение. Так, А. С. Горелик трактует отсутствие со стороны лица нужных действий как не поведение, а отсутствие требуемого поведения⁹¹.

Объектом бездействия государственного служащего является какое-либо требуемое от него, то есть должное поведение, модель которого закреплена в нормативных актах о соответствующем виде государственной службы, контракте, должностном регламенте или любом ином правовом акте (источнике) и обусловлена занимаемой должностью государственной службы.

О. С. Иоффе, занимаясь исследованиями вопросов гражданско-правовой ответственности, пришёл к выводу о том, что бездействие как один из видов поведения человека выражает собой определённую форму участия в тех общественных отношениях, субъектом которых он является, и что, будучи материальным, бездействие оказывает влияние на динамику этих отношений и благодаря этому вызывает определённые последствия общественного порядка⁹². Г. К. Матвеев также считает, что санкцию за

⁹¹ Горелик А.С. Объективные основания и пределы уголовной ответственности за последствия при бездействии // Правоведение. – 1963. – № 2. – С. 104.

⁹² Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву // Вестник ЛГУ. – 1955. – С. 211 – 218.

бездейтельность законодатель адресует не всем, а только тем лицам, которые обязаны были действовать⁹³.

Анализ судебной практики, проводимый в целях правовой оценки и квалификации поведения служащего как бездействия в сфере государственного управления, приводит к заключению о необходимости наличия у государственного служащего в предусмотренном законом порядке обязанности вести себя определенным образом посредством реализации специально закрепленных и обусловленных занимаемой должностью государственной службы соответствующих полномочий: его прав и обязанностей (посредством реализации административно-правового статуса).

В подтверждение изложенного рассмотрим следующие примеры.

Из материалов дела следует, что ОАО обратилось с иском к налоговой инспекции о признании неправомерным бездействия должностных лиц ответчика, выразившегося в не отражении в акте сверки расчётов данных об уплате налоговых платежей в бюджеты различных уровней. Несмотря на действующее налоговое законодательство⁹⁴, определяющее условия, при соблюдении которых налогоплательщик считается уплатившим налоги, указанная сумма не была отражена налоговым органом в лицевом счёте налогоплательщика-истца как уплаченная, хотя факт уплаты налогов в названной сумме был подтверждён вступившим в законную силу решением арбитражного суда. Кассационная инстанция, рассматривая материалы жалобы инспекции, указала следующее: согласно п. 7 и 8 разд. 16 Инструкции № 26 налоговым органам предписано проведение сверки расчётов с бюджетом по всем плательщикам и налогам по состоянию на 1 января; при этом данные сверки подлежат отражению на лицевом счёте налогоплательщика по конкретному налогу. В соответствии со ст. 22 Налогового кодекса РФ права налогоплательщиков обеспечиваются

⁹³ Матвеев Г.К. Теоретические вопросы причинности бездействия // Сов. государство и право. – 1962. – № 10. – С. 57 – 67.

⁹⁴ Об основах налоговой системы в РФ: Закон РФ от 27 декабря 1991(в ред. закона РФ от 11.11.2003 № 148-ФЗ) // Рос. газ. – 1992. – 10 марта. – № 56; СПС «Консультант-Плюс» (утратил силу).

соответствующими обязанностями должностных лиц налоговых органов, которые обязаны соблюдать законодательство о налогах и сборах, реализовывать в пределах своей компетенции свои права и обязанности⁹⁵.

Поскольку налоговая инспекция в лице соответствующего государственного служащего не выполнила возложенные обязанности, то поведение справедливо было квалифицировано судом как бездействие – поведение обязанного (уполномоченного) лица – государственного служащего, содержанием которого в рассматриваемом случае является не выполнение возложенных обязанностей.

В другом случае Президиум ВАС пришёл к выводу об отсутствии бездействия в связи с отсутствием установленных законодательством полномочий налогового органа.

Как установлено судом из материалов дела, общество обратилось в инспекцию с заявлением о списании с лицевого счёта налогоплательщика указанного долга, образованного в период с 01.01.1997 до 01.01.2001. Инспекция решением от 22 марта 2004 г. № 02-/16206 отказала обществу в списании сумм недоимки и задолженности со ссылкой на п. 1 ст. 59 Налогового кодекса, в соответствии с которым недоимка, числящаяся за отдельными налогоплательщиками, взыскание которой оказалось невозможным в силу причин экономического, социального или юридического характера, признаётся безнадежной и списывается по федеральным налогам и сборам в порядке, установленном Правительством РФ. Во исполнение ст. 59 Кодекса Правительство РФ приняло Постановление, согласно которому вопросы признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням по региональным и местным налогам и сборам решают органы исполнительной

⁹⁵ См. подробнее: Арбитражная практика по спорам об обжаловании действий (бездействия) должностных лиц налоговых органов // <http://www.lawliNews.ru/prilNet.php?id=34025>

власти субъектов РФ и местного самоуправления применительно к порядку, определённому названным Постановлением⁹⁶.

В месте нахождения общества списание долгов налогоплательщиков осуществлялось на основании Постановления губернатора Самарской области⁹⁷ и Постановления главы города Самары⁹⁸. Налоговые органы осуществляют права и несут обязанности, предусмотренные Налоговым кодексом РФ и иными федеральными законами. Статьей 33 указанного нормативного акта предусмотрено, что должностные лица налоговых органов обязаны реализовывать права и обязанности в пределах своей компетенции.

Рассматривая указанное дело, Президиум ВАС РФ установил, что должностные лица налоговых органов не могут произвольно, исходя из собственного усмотрения, признавать долги по налогам нереальными к взысканию и списывать соответствующие суммы. Поэтому у инспекции, действовавшей в рамках предоставленных её полномочий, не было оснований удовлетворять заявление общества об исключении из лицевого счёта налогоплательщика сумм недоимки и задолженности по пеням⁹⁹.

Следовательно, отказ налогового органа удовлетворить заявление общества об исключении из лицевого счёта налогоплательщика сумм недоимки и задолженности по пеням не может быть рассмотрен как бездействие государственного органа в виду отсутствия установленных в предусмотренном законодательством порядке соответствующих полномочий.

Изложенное свидетельствует, что субъектом бездействия является только обязанный (уполномоченный) на совершение каких-либо действий государственный служащий, то есть лицо, обязанное по поручению и от

⁹⁶ О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням по федеральным налогам и сборам, а также задолженности по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, начисленным пеням и штрафам: Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2001 г. № 100 (в ред. постановлений Правительства РФ от 15.08.2002 № 602, 25.11.2004 № 678, 04.11.2006 № 652) // Собр. законодательства РФ. – 2001. – № 8. – Ст. 752; 2002. – № 34. – Ст. 3297; 2004. – № 48. – Ст. 4802; 2006. – № 46. – Ст. 4800.

⁹⁷ Постановление губернатора Самарской области от 16 ноября 2001 г. № 407 // СПС «Консультант-Плюс».

⁹⁸ Постановление главы города Самара от 14 мая 2002 г. № 215 // СПС «Консультант-Плюс».

⁹⁹ См. подробнее: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 мая 2005 г. № 16507/04 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2005. – № 8. – С. 48.

имени государства реализовать определенные государственно-властные права и обязанности по обеспечению исполнения полномочий государственного органа путем осуществления государственного управления в пределах предоставленной занимаемой должностью государственной службы компетенции.

Подобной точки зрения придерживается и Р. Д. Шарапов. Ученый считает, что бездействие как форма поведения возникает с момента включения человека в систему общественных отношений и наделения его в связи с этим обязанностью выполнять определённые действия¹⁰⁰.

Полномочия (должностные права и обязанности) государственных служащих могут быть закреплены в различных источниках:

- законах;
- служебных контрактах¹⁰¹;
- должностных регламентах;
- ведомственных актах;
- регламентах;
- и иных.

Так, в Федеральном законе РФ «О государственной гражданской службе РФ» в статье 15 закреплены следующие основные обязанности гражданского служащего¹⁰²:

- соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, иные нормативные акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные акты субъектов РФ и обеспечит их исполнение;

¹⁰⁰ См.: Шарапов Р.Д. К вопросу о бездействии в уголовном праве // Правоведение. – 1998. – № 3. – С. 98.

¹⁰¹ Федеральным законом Российской Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" в ст. 12 установлено, что условия контрактов, порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения их действия устанавливаются в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы. Федеральным законом РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе" в ст. 23 установлено, что служебный контракт – соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон. Существенными условиями, в соответствии со ст. 24 служебного контракта являются: наименование занимаемой должности, дата начала исполнения должностных обязанностей, права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент, права и обязанности представителя нанимателя и иные.

¹⁰² См. подробнее: Федеральный закон № 79-ФЗ.

- исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

- исполнять поручения руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ;

- соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

- поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей.

- иные обязанности.

В то же время содержание требуемого от государственного служащего поведения обусловлено существующими способами реализации возложенных на него прав и обязанностей, являющимися одновременно способами реализации административно-правовых норм, такими как:

- соблюдение;

- исполнение;

- использование;

- применение.

Применение как способ реализации административно-правового статуса (полномочий) государственных служащих по своей сущности предполагает только активное поведение и, следовательно, относится исключительно к содержательной стороне действия. Понимая под бездействием поведение, выражающееся в отсутствии каких-либо действий со стороны обязанного лица, считаем необходимым и допустимым говорить о неприменении чего-либо в виду возложенных на государственного служащего соответствующих обязанностей, прав и т.п. Таким образом, применение как способ реализации правового статуса не характерно для правомерного бездействия государственных служащих.

Соблюдение и исполнение государственным служащим каких-либо запрещающих норм посредством прямо предусмотренной обязанности

воздержаться от их нарушения (например, обязанность соблюдать права и свободы человека и гражданина), точного следования государственным служащим запретам и ограничениям на определенные действия характеризуют сущность бездействия. В данном контексте рассматриваемое поведение, выражающееся в отсутствии запрещенных действий со стороны государственного служащего, представляет собой, как правило, правомерное бездействие и является формой реализации административно-правового статуса государственного служащего, обусловленной особенностями лежащего в основе способа реализации полномочий и характера правовой обязанности.

Использование государственным служащим того или иного права – неотъемлемый элемент его правового статуса при наличии альтернативы выбора варианта поведения, так называемое «решение по усмотрению»¹⁰³.

В юридической литературе отмечается, что при принятии решений по усмотрению «границы усмотрения» могут быть чрезвычайно широкими¹⁰⁴, поскольку законодательством устанавливаются правовые основания для государственного служащего, позволяющие выбирать соответствующий вариант поведения самостоятельно, предусматриваются одновременно два и более возможных варианта поведения. Таким образом, сущность усмотрения, в свою очередь, сводится к выбору одного из них.

В связи с изложенным представляется, что государственные служащие должны соблюдать «установленные законом границы действий по усмотрению» исходя из установленных нормой-правилом поведения целей предоставления полномочий служащему, задач и целей, стоящих перед

¹⁰³ Так, «решением по усмотрению», «административным усмотрением», «усмотрением» именуется в юридической литературе определенная законом степень самостоятельности правоприменителя при рассмотрении и разрешении дела, используемая для наиболее оптимального исполнения предписаний закона либо граничащая со злоупотреблением; имеет место, если управление, при определенных законом обстоятельствах, предполагает возможность выбирать между разными способами действий. См. подробнее: *Сиринько В.А.* Эффективность правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и дефекты права. – Воронеж: Истоки, 2004. – С. 55; *Рухтер И., Шупперт Г.Ф.* Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие. – М.: Юрист, 2000. – С. 66.

¹⁰⁴ Административная реформа в России: Науч.-практ. пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М., 2006. – С. 136.

соответствующим государственным органом.

Поскольку бездействие субъективно, то выбор используемого права (поведения) государственным служащим может быть расценен третьими лицами как бездействие, однако фактически такое поведение служащего может являться правомерным (например, при отсутствии заявления сторон и наличии обстоятельств, препятствующих совершению исполнительных действий, судебный пристав-исполнитель по своей инициативе не обращается в суд или другой орган, выдавший исполнительный документ, с заявлением об отсрочке или о рассрочке его исполнения либо об изменении способа и порядка исполнения).

Таким образом, реализация государственным служащим своего административно-правового статуса посредством использования им того или иного права при условии наличия альтернативы поведения свидетельствует о том, что бездействие государственного служащего в определенных случаях может представлять собой одну из форм реализации административно-правового статуса государственного служащего, а в других – таковой не являться наряду с неисполнением либо ненадлежащим исполнением полномочий. Но и в данном случае нельзя однозначно говорить о противоправности пассивного поведения государственного служащего. На наш взгляд, оно изначально оспоримо, то есть его противоречие предписанным полномочиям подлежит установлению в суде или вышестоящем в порядке подчиненности органе, что, в свою очередь, предопределяет следующий признак бездействия, заключающийся в том, что противоправность не всегда постоянный признак бездействия государственных служащих.

Подобный вывод подтверждается и существующей судебной практикой Российской Федерации.

В Федеральном суде Советского района г. Воронежа было рассмотрено заявление Р. об оспаривании отказа паспортно-визовой службы Советского

РОВД г. Воронежа в регистрации по месту жительства. Основанием для отказа послужило отсутствие согласия всех совершеннолетних членов семьи. Заявитель посчитал такие действия ПВС необоснованными, противоречащими действующему законодательству, в связи с чем просил признать отказ в регистрации незаконным и обязать ПВС зарегистрировать по указанному адресу.

Суд, выслушав доводы сторон, пришёл к выводу о том, что установленное в ст. 27 Конституции РФ право каждого, кто законно находится на территории РФ, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и место жительства, не носит абсолютного характера и подлежит правовому регулированию с учётом того, что его осуществление может привести к нарушению прав и свобод других лиц, что недопустимо Конституцией РФ.

В Федеральном законе «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах РФ»¹⁰⁵ указано, что регистрация производится при предъявлении должностному лицу, ответственному за регистрацию, паспорта (иного документа, удостоверяющего личность) и документа, являющегося основанием для вселения гражданина в указанное помещение. В соответствии с действовавшим на тот момент Жилищным кодексом, вселение могло быть произведено при наличии письменного согласия всех совершеннолетних членов семьи нанимателя¹⁰⁶.

¹⁰⁵ О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах РФ: Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242 – 1 (в ред. ФЗ от 02.11.2004 № 127-ФЗ, 18.07.2006 № 121-ФЗ) // Рос. газ. – 1993. – 10 авг. – № 152; Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 45. – Ст. 4377; 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3420.

¹⁰⁶ Жилищный кодекс РСФСР от 24 июня 1983 г. (в ред. указов ПВС РСФСР от 18.01.85, 29.08.86; закона РСФСР от 07.07.87; указов ПВС РСФСР от 18.11.88, 19.12.88, 22.06.89; закона РСФСР от 06.07.91 № 1552-1; ФЗ от 27.01.95 № 10-ФЗ, 22.08.95 № 151-ФЗ, 28.03.98 № 45-ФЗ, 17.04.2001 № 48-ФЗ, 25.07.2002 № 116-ФЗ, 24.12.2002 № 179-ФЗ, 31.12.2002 № 187-ФЗ, 20.07.2004 № 71-ФЗ) // СПС «Консультант-Плюс» (утратил силу).

При таких обстоятельствах суд справедливо пришёл к выводу об отсутствии бездействия ПВС и правомерности отказа в регистрации Р. по месту жительства¹⁰⁷.

В то же время полагаем, что для оценки и юридической квалификации поведения государственного служащего как бездействия помимо обязывания по реализации полномочий (административно-правового статуса) в виде установленного должного поведения служащего необходимо соблюдение следующих обязательных условий¹⁰⁸:

1) бездействием государственных служащих может быть признано только такое поведение, которое вытекает из служебных полномочий государственного служащего, которыми он наделен в силу занимаемой должности;

2) государственный служащий должен быть своевременно ознакомлен с установленными правами и обязанностями, должен их знать и они должны быть ему понятны;

3) должна быть реальная возможность исполнения закреплённых прав и обязанностей.

Последнее имеет практическое обоснование.

Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» указано, что в целях вынесения законного и обоснованного решения при рассмотрении указанных дел судам необходимо в каждом случае устанавливать и исследовать круг служебных полномочий должностного лица, нормативные акты, их регламентирующие, мотив, цель и фактические обстоятельства совершённого деяния, выяснять наличие причинной связи между нарушением должностных обязанностей и

¹⁰⁷ См. подробнее: Наша практика // <http://www.advokatvr№.ru/?pg=services>

¹⁰⁸ Под условиями понимаются обстоятельства, от которых что-либо зависит. См. подробнее: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Указ. соч. – С. 839.

наступившим вредом, а также проверять, имел ли соответствующий государственный служащий реальную возможность выполнить эти обязанности¹⁰⁹.

Решением Верховного суда РФ было отказано в удовлетворении заявления М. на бездействие Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, выразившееся в нерассмотрении его жалоб на нарушения в ходе выборов федеральных законов о выборах и возложении на указанную комиссию обязанности по рассмотрению всех его заявлений. При отказе в удовлетворении заявления Верховным судом РФ было установлено, что заявителем 17 декабря 1995 г. (в день выборов) были направлены в Центризбирком два заявления о том, что во всех участковых избирательных комиссиях Медведковского избирательного округа отсутствуют стенды с информацией обо всех баллотирующихся по данному одномандатному округу кандидатах. Данные обращения в тот же день были направлены для рассмотрения и принятия соответствующих мер в окружную избирательную комиссию. А о принятых по указанным обращениям мерах В. П. Миронов не был извещён Центризбиркомом из-за отсутствия в них адреса заявителя¹¹⁰. Таким образом, отсутствие реальной возможности извещения явилось условием, при котором действия Центризбиркома нельзя расценивать как бездействие, влекущее предусмотренную законодательством юридическую ответственность.

Представляется, что другим не менее важным и обязательно учитываемым обстоятельством является условие об активном и полном исполнении возложенных полномочий в течение установленного служебного времени. Продолжительность служебного времени может быть установлена в принимаемых соответствующим государственным органом правилах внутреннего распорядка, регламентах, контрактах, приказах и иных

¹⁰⁹ О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти и служебных полномочий, халатности и должностном подлоге: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. № 4 // СПС «Консультант-Плюс».

¹¹⁰ Решение Верховного Суда РФ от 31 января 1996 г. № ГКПИ96-24 // СПС «Консультант-Плюс».

документах. Как точно отмечает Ю. Н. Старилов, «закон не требует, чтобы государственный служащий не вылезал со службы: вполне достаточно, если он будет с полной интенсивностью исполнять должностные обязанности в течение служебного времени».¹¹¹

Соответственно, обозначая временные рамки как условие оценки, нельзя не сказать о территориальных, то есть речь идет о юридической оценке поведения государственного служащего при условии присутствия на закрепленном в предусмотренном законом порядке служебном месте, за исключением случаев их вызова, выезда и иных, предусмотренных законом.

Одного обязывания путем закрепления за государственным служащим определенных прав и обязанностей по обеспечению полномочий государственных органов, на наш взгляд, недостаточно. Необходимо также наступление срока или иного установленного периода времени либо определённого условия, при которых соответствующая обязанность должна быть исполнена государственным служащим. И это находит подтверждение в существующей судебной практике.

Решением Арбитражного суда Воронежской области от 6 сентября 2002 г. было признано незаконным бездействие судебного пристава-исполнителя ПСП Коминтерновского района г. Воронежа. По данному делу ЗАО заявило ходатайство о применении мер по обеспечению иска, которое в последующем было удовлетворено определением Арбитражного суда. 26.04.2002 исполнительный лист был направлен в ПСП Коминтерновского района и получен этим подразделением. И только 16.05.2002 судебным приставом было вынесено постановление о возбуждении исполнительного производства, а 16.07.2002 он направил указанный исполнительный лист конкурсному управляющему ЗАО. По законодательству РФ постановление о возбуждении исполнительного производства должно быть вынесено в трехдневный срок со дня поступления к нему исполнительного документа.

¹¹¹ Старилов Ю.Н. Государственная служба. Общая часть: Учеб. – Воронеж. – С. 220.

При таких обстоятельствах Арбитражный суд считает, что незаконное бездействие судебного пристава-исполнителя имеет место в связи с нарушением срока, установленного законом¹¹².

Полагаем, что наступление обязанности реализовать требуемое полномочие характеризует бездействие как признак, поскольку говорить о его существовании как явления возможно только с момента, когда лицо должно было определённым образом действовать.

Анализ судебной практики по обжалованию бездействий государственных служащих позволяет сформулировать вывод, что для юридической квалификации бездействия как противоправного необходимым условием является отсутствие законных оснований на момент совершения государственным служащим требуемых юридических действий для их несовершения, отказа в их осуществлении либо препятствования чему-либо¹¹³, а также обязательно наличие вины в форме умысла либо неосторожности.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях закрепляет, что административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их

¹¹² Решение Арбитражного суда Воронежской области от 6 сентября 2002 г. № А14-6665-02/105/23 // СПС «Консультант-Плюс».

¹¹³ См., напр.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 6 августа 2003 г. по делу № А74-582/03-К2-Ф02-2398/03-С1 // Там же; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 23 июня 2003 г. по делу № А56-27527/02 // Там же; Постановление ФАС Московского округа от 11 июня 2003 г. по делу № КА-А40/3714-03 // Там же.

предвидеть. Так, не будет являться противоправным бездействие, выразившееся в написании государственным служащим отчета в течение месяца, если не был указан срок его составления в связи с отсутствием его вины.

В то же время считаем, что для бездействия государственных служащих характерны обе формы: и умысел, и неосторожность (например, отказ в регистрации прав на недвижимое имущество при отсутствии установленных законом оснований и непринятие сотрудником органов внутренних дел мер по защите семьи заявительницы, вследствие чего ее захваченный годовалый ребенок был убит группой захвата¹¹⁴). Одновременно отсутствие вины государственного служащего свидетельствует о так называемой в юридической литературе «административной ошибке»¹¹⁵ и не может свидетельствовать о противоправном характере бездействия.

В юридической и научной литературе в качестве одного из правовых признаков бездействия отмечается также его характер: в отличие от действия с дискретным, прерывистым характером, ограниченного во времени и характеризующего как процесс, любое бездействие является более статичным, длительным, протяженным¹¹⁶. Выделенный признак в полной мере может относиться и к бездействию государственных служащих.

В литературе нередко отмечается, что бездействие, как правило, воспринималось и воспринимается исключительно как негативное явление¹¹⁷, а подходы к изучению проблемы бездействия являются односторонними: сводятся лишь к вопросу о возможности путём бездействия причинить общественно опасные последствия¹¹⁸.

¹¹⁴ См. подробнее: *Никитин Г.* Обзор судебной практики. Позитивное обязательство: не проходите мимо! // Бизнес – адвокат. – 2002. – № 22.

¹¹⁵ См., напр.: *Зеленцов А.Б.* Актуальные проблемы административного права в контексте становления института административной юстиции в РФ // Административное право: Теория и современность: Сб. науч. тр. – М.: Проспект, 2006. – С.183.

¹¹⁶ См., напр.: *Есипова И.А.* Правовое бездействие. – С. 32.

¹¹⁷ См.: Курс уголовного права: Общая часть. – М., 2001. – Т. 2. – С. 195.

¹¹⁸ См.: *Шарапов Р.Д.* Указ. соч.

Действительно, в течение длительного времени в научных кругах существовала и существует дискуссия среди ученых-юристов о проблеме причиняющего влияния бездействия. Так, А. И. Бойко отмечает, «что толкование механизмов причинения при пассивном поведении человека завораживает своей сложностью, граничащей с неразрешимостью. На этот загадочный юридический анклав нескончаемо тянутся волонтеры и матадоры общественной мысли. Каузальные связи – главный, кульминационный пункт разговора о бездействии»¹¹⁹.

Точки зрения ученых на проблему причиняющего влияния бездействия можно разделить на две основные: бездействие обладает причиняющим характером (так, Б. С. Волков отмечает, что не признавая за бездействием причиняющего значения, мы тем самым лишаем себя возможности обосновывать ответственность за него¹²⁰); бездействия как социально-правового явления недостаточно для того, чтобы вызвать какие-либо объективные последствия и только в совокупности с другими обстоятельствами оно может рассматриваться как причина наступления общественно опасных последствий¹²¹ (так, А. С. Горелик отмечает, что таким качеством, как активность, может обладать лишь действие. Бездействие, как пассивная форма поведения, не может вызвать тот или иной результат; следовательно, отношение между бездействием и последствием носит характер не причинной зависимости, а зависимости допущения, которая заключается в невоспрепятствовании наступлению результата при наличии реальной возможности его предотвращения¹²²). Подобной точки зрения придерживается и В. Б. Малинин, полагающий, что при бездействии нет и не может быть причинной связи. Ответственность наступает не за последствия,

¹¹⁹ См.: *Бойко А.И.* Указ. соч. – С. 130.

¹²⁰ См.: *Волков Б.С.* Проблемы воли и уголовная ответственность. – С. 18.

¹²¹ См.: *Ковалев М.И., Васильков П.Т.* Причинная связь в уголовном праве. – М., 1958. – С. 44 – 45.

¹²² См.: *Горелик А.С.* Указ. соч. – С. 107.

а за сам факт бездействия, неисполнение обязанности как таковое, но не за причинение¹²³).

Представляется, что в силу требований законодательства РФ проблема причиняющего влияния бездействия государственных служащих в науке административного права и, следовательно, сфере государственного управления, является разрешенной, поскольку бездействие государственных служащих должно быть обусловлено определенными правовыми последствиями в виде нарушения прав и свобод гражданина, создания препятствий в осуществлении гражданином его прав и свобод, незаконного возложения на гражданина какой-либо обязанности или незаконного привлечения его к какой-либо ответственности.

Изложенное свидетельствует о том, что бездействие государственных служащих способно вызывать определенные юридические последствия, то есть обладает причиняющим влиянием, наличие которых является необходимым условием его обжалования в суде.

Выделенные особенности (признаки) пассивной формы поведения государственных служащих свидетельствуют о наличии множества способов внешних проявлений бездействия, что требует, таким образом, изучения его форм, под которыми в рамках настоящего исследования целесообразно понимать внешнюю сторону проявления пассивного поведения.

П. И. Гришаев полагает, что бездействие выражается в невыполнении или ненадлежащем выполнении возложенных правовых обязанностей¹²⁴. М. И. Ковалёв и П. Т. Васьков добавляют невоспрепятствование наступлению вредных последствий со стороны лица, на котором лежала обязанность не допустить указанных последствий¹²⁵.

Анализ вынесенных арбитражными судами решений и существующих в юридической литературе позиций свидетельствует о распространенности

¹²³ См.: *Малинин В.Б.* Причинная связь в уголовном праве. – СПб., 2000. – С. 211– 219.

¹²⁴ См.: *Гришаев П.И.* Объективная сторона преступления. – М., 1961. – С. 14.

¹²⁵ См.: *Ковалёв М.И., Васьков П.Т.* Указ. соч. – С. 44.

шести основных форм, характеризующих способ бездействия. Одной из них является несовершенство государственными служащими определенных, требуемых действий. Так, бездействием является неисполнение судебным приставом-исполнителем судебного решения, вступившего в законную силу¹²⁶. Несовершенство определенных действий квалифицируется как бездействие также в случаях истребования государственными служащими дополнительных документов, не предусмотренных законом и иным нормативным актом для их совершения.

Ненадлежащее, то есть не в полном объеме осуществленное государственным служащим выполнение возложенных на него полномочий также относится к одной из классических форм бездействия. Примером может являться исполнение судебным приставом-исполнителем решения суда в течение пяти лет¹²⁷, наложение ареста на автомобиль без принятия необходимых, разумных и достаточных мер по его продаже в случае отказа заявителя принять его в качестве исполнения судебного решения, настаивавшего на производстве денежной выплаты¹²⁸.

Судебная практика, обобщая бездействие налоговых органов по возврату сумм из федерального бюджета по налогу на добавленную стоимость, рассматривает вынесение государственным служащим налогового органа неправомерного решения, признанного судом недействительным, как невынесение решения в установленный срок, то есть как форму проявления бездействия¹²⁹, поскольку последнее, будучи объектом обжалования, представляет собой отсутствие требуемых действий, имеющих юридическое значение для заинтересованного лица.

Следовательно, во-первых, совершение любых иных, не требуемых действий государственным служащим может быть квалифицировано судом

¹²⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2006 г. № 121 – О // СПС «Консультант-Плюс».

¹²⁷ Постановление Европейского Суда по правам человека от 13 января 2005 г. № 5124/03 // Бюл. Европейского Суда по правам человека. – 2005. – № 7.

¹²⁸ См.: Там же.

¹²⁹ Постановление Федерального Арбитражного суда Северо-западного округа от 20 апреля 2005 г. № А56-32721/04 // СПС «Консультант Плюс».

как бездействие при соблюдении иных необходимых, ранее выделенных условий квалификации; во-вторых, возможна письменная форма выражения бездействия государственных служащих, именуемая решением. Например, бездействием государственных служащих налоговых органов может являться вынесение одного из следующих решений¹³⁰:

- 1) о неуминьшении пени;
- 2) об отказе возместить из бюджета НДС;
- 3) отказ ИМНС произвести зачет в счет предстоящих налоговых платежей.

Спорным вопросом о форме проявления бездействия является вопрос об использовании госслужащими предоставленных законом, ведомственной инструкцией, трудовым договором и иными, установленными законодательством о государственной службе источниками прав, то есть предусмотренных или не запрещённых законом либо иным правовым актом мер возможного поведения, позволяющих действовать в определённой ситуации способом, установленным правовой нормой, или воздержаться от соответствующих действий¹³¹. В одних случаях неиспользование прав рассматривается судом как бездействие государственного служащего¹³² (например, суд признал незаконным бездействие судебного пристава-исполнителя, выразившееся в необъявлении розыска имущества должника при наличии согласия взыскателя на авансирование им будущих расходов по розыску, не учитывая аргументы пристава о том, что объявление розыска его

¹³⁰ Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 23 июля 2002 г. № А33-17091/02-С3(а)-Ф02-1978/02-С1 // Там же; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 18 июня 2002 г. № А56-34457/01 // Там же; Постановление ФАС Уральского округа от 06 августа 2002 г. № Ф09-1637/02-АК // Там же; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 23 июня 2003 г. № А56-31467/02 // Там же; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 11 июня 2003 г. № А56-34058/02 // Там же; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 10 июня 2003 г. № А56-32174/02 // Там же; Постановление ФАС Центрального округа от 10 июня 2003 г. № А48-3307/02-8// Там же; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 20 июня 2003 г. № А56-1824/03// Там же; Постановление ФАС Московского округа от 18 июня 2003 г. № КА-А40/3832-03-П // Там же.

¹³¹ См.: *Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю.* Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1997. – С. 342.

¹³² См., напр.: Обзор практики рассмотрения дел, связанных с исполнением судебными приставами – исполнителями судебных актов арбитражных судов: Информ. Письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 июня 2004 г. № 77 // СПС «Консультант-Плюс».

право, а не обязанность), а в других не является бездействием (например, нерассмотрение государственным служащим анонимного обращения).

Представляется, что при юридической квалификации поведения как бездействия необходимо исследовать характер предоставленного права, являющегося в первом случае одновременно и обязанностью служащего, а во втором – установленным законодательством о порядке рассмотрения заявлений, обращений и жалоб запретом на рассмотрение анонимных обращений.

Таким образом, формой бездействия может быть неиспользование установленного в предусмотренном порядке права государственного служащего на совершение определённых действий.

Другой типичной формой является нарушение государственным служащим сроков совершения требуемых действий (несвоевременное совершение). Бездействие имеет место с даты пропуска (окончания) срока, установленного законом, контрактом, должностной инструкцией, регламентом и иным нормативным актом для совершения определенных действий (например, направление ответа заявителю государственным служащим по истечении установленного в предусмотренном законом порядке срока его отправления).

Данные формы, по нашему мнению, возможно сгруппировать (обобщить) в две основные группы, обозначаемые в дальнейшем как неисполнение либо ненадлежащее исполнение полномочий государственными служащими.

Исследование бездействия государственных служащих, полагаем, было бы незаконченным без учета административно-правовых особенностей, которые обусловлены публичным характером административно-правовых норм, а также особенностями административно-правовых отношений, где возникает и существует пассивное поведение государственных служащих.

Д. Н. Бахрах выделяет, в частности, следующие признаки административно-правовых отношений, отражающие сущностные характеристики отношений управления¹³³:

– обязанности и права сторон данных отношений ассиметричны, они связаны с деятельностью исполнительных органов государства и других субъектов исполнительной власти;

– данные отношения чаще всего возникают по инициативе одной из сторон;

– в случае нарушения административно-правовой нормы нарушитель несёт ответственность перед государством;

– одной из сторон в этих отношениях всегда выступает субъект административной власти либо административный орган (должностное лицо, негосударственная организация, наделённые государственно-властными полномочиями).

Исходя из этого, применительно к бездействию государственных служащих возможно говорить о следующих административно-правовых особенностях.

Во-первых, бездействие государственных служащих возникает и существует в процессе осуществления государственного (публичного) управления. Традиционно в науке административного права под управлением понимают какой-либо целенаправленный, постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект управления¹³⁴. Применительно к государственному управлению как особой разновидности социального управления, существующего наряду с механическим и биологическим управлением, устоялись два основных подхода к уяснению его сущности – широкий и узкий. Согласно широкому подходу под государственным управлением необходимо понимать регулирующую деятельность всего

¹³³ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1993.

¹³⁴ См., напр.: Административное право: Учеб. / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002; Административное право / Под ред. Г.В. Атаманчука. – М.: РАГС, 2003; Административное право Российской Федерации / Под ред. Н.Ю. Хаманевой; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч.

государства в целом, деятельность государственного аппарата (механизма государства). С точки зрения узкого подхода государственное управление – это деятельность исполнительных органов государственной власти, то есть по организации и функционированию исполнительной власти в целях применения (исполнения) законов и иных нормативных (подзаконных) актов, государственного (публичного) управления. В рамках проводимого исследования государственное управление рассматривается в широком смысле.

Во-вторых, особенностью бездействия государственных служащих является его властный характер, основанный на юридическом неравенстве сторон. Осуществление управления государственными органами в лице государственных служащих, наделенных соответствующими полномочиями ввиду занятия должности в целях практической реализации задач и функций государства, и, следовательно, осуществление управления от имени Российской Федерации или соответствующего субъекта обуславливают необходимость обеспечения обязательности их решений для третьих лиц. Именно властный характер предоставленных полномочий, предоставляющий возможность подавления, внешнего и осознанного воздействия на волю третьего лица, способствует реализации принятого управленческого решения. Так, ведущими учеными-административистами на основе анализа законодательства Российской Федерации и субъектов РФ выделяются следующие меры административного принуждения, свидетельствующие о властном характере полномочий государственного служащего¹³⁵:

а) административно-предупредительные, имеющие целью предупреждение разнообразных правонарушений в сфере государственного управления и обладающие особенностями многообразия и закрепления в различных нормативных актах России и субъектов РФ (например, досмотр

¹³⁵ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч.

транспортных средств и перевозимых грузов, продовольственного сырья и пищевых продуктов; госпитализация и иные формы изоляции больных инфекционными заболеваниями¹³⁶ и т.п.);

б) меры административного пресечения, преследующие цель прекращения правонарушений и (или) предотвращения их вредных последствий (применение и использование оружия, иных специальных средств¹³⁷, отстранение от управления транспортным средством и т.п.);

в) меры административного наказания, установленные Кодексом об административных правонарушениях РФ¹³⁸ в ст. 3.2.: 1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу; 6) административный арест; 7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; 8) дисквалификация; 9) административное приостановление деятельности.

В-третьих, бездействие государственных служащих носит односторонний характер, предполагающий доминирование, преобладание воли государственного служащего над любой другой, основанный на подчинении одного лица другому, преобладании в сфере государственного управления вертикальных отношений.

¹³⁶ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.12.2001 № 196-ФЗ, 10.01.2003 № 15-ФЗ, 30.06.2003 № 86-ФЗ, 22.08.2004 № 122-ФЗ, 09.05.2005 № 45-ФЗ, 31.12.2005 № 199-ФЗ, 30.12.2006 № 266-ФЗ) // Рос. газ. – 1999. – 6 апр. – № 64 – 65; Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 2; 2003. – № 2. – Ст. 167; № 27 (ч. 1). – Ст. 2700; 2004. – № 35. – Ст. 3607; 2005. – № 19. – Ст. 1752; 2006. – № 1. – Ст. 10; 2007. – № 1 (ч. 1). – Ст. 29 (далее – Федеральный закон № 52-ФЗ).

¹³⁷ О милиции: Федер. закон от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (в ред. ФЗ от 27.07.2006 № 153-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503; Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч.1). – Ст. 3452 (далее – Федеральный закон №1026-1).

¹³⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.12.2006 № 270-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1; 2007. – № 1 (ч. 1). – Ст. 33 (далее – КоАП РФ).

В-четвертых, возможность опосредованного воздействия на действия и иные поступки физических лиц, деятельность юридических лиц обуславливает организующий, регулирующий характер бездействия.

В-пятых, анализ законодательства Российской Федерации и законодательства Воронежской области свидетельствует о таком признаке бездействия госслужащих, как особый порядок защиты: основным и единственным юридическим способом защиты, характерным для защиты от бездействия государственных служащих, является, как правило, лишь его обжалование в целях проверки на предмет законности и, соответственно, признания бездействия незаконным либо законным.

В шестых, реализация государственными служащими нормативно-правовых актов в процессе осуществления государственного управления, их всеобщность, то есть регламентация социальной, культурной, экономической, политической, демографической и иных сфер жизнедеятельности общества, государства позволяет говорить, на наш взгляд, и об универсальности, всеобщности сфер его возникновения.

В заключение хотелось бы отметить, что нами была предпринята всего лишь попытка формирования первичных теоретических взглядов нового учения о бездействии государственных служащих. Не настаивая на сформулированных заключениях по его исследованию в качестве единственно верных и правильных, придерживаясь правила, согласно которому любая точка зрения имеет право на своё существование при условии её обоснованности, сформулируем следующее определение:

бездействие государственных служащих – существующая в сфере реализации публичного управления форма одностороннего внешнего поведения обязанного (уполномоченного) государственного служащего, выражающаяся в отсутствии каких-либо действий, носящая субъективный (оценочный) и организационный (регулирующий) характер, способная порождать какие-либо правовые последствия, возникающая в момент

наступления срока или иного установленного периода времени либо определённого условия, при которых соответствующая обязанность должна быть исполнена государственным служащим.

1.3. Классификация бездействия государственных служащих

Исследование бездействия государственных служащих невозможно без проведения его классификации на виды по различным основаниям (критериям), обусловленной многообразием признаков, особенностей, а также особым субъектом совершения – государственным служащим.

Непосредственно перед проведением классификации определимся с ее некоторыми терминологическими значениями и функциональными характеристиками.

Термин «классификация» происходит от лат. *classis* – «разряд» и *facere* – «делать» и представляет собой распределение предметов, понятий и явлений по классам в зависимости от их общих признаков (отнесение к роду, виду, отделу и т.д.)¹³⁹. В юридической и философской литературе существует точка зрения, согласно которой всякая классификация является результатом некоторого огрубления действительных граней между видами, ибо они всегда условны и относительны¹⁴⁰. Уважительно относясь к высказанному мнению, в целях избежания субъективизма и условности попытаемся использовать при делении бездействия государственных служащих на виды существующий законодательный материал и практику его применения в Российской Федерации.

В юридической литературе вопрос о классификации бездействия государственных служащих не являлся предметом детального научного исследования.

¹³⁹ См.: Словарь иностранных слов / Под ред. И.В. Лёхина, Ф.Н. Петрова. – М., 1949. – С. 800.

¹⁴⁰ См.: Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя. – М., 1975. – С. 177.

И. А. Есипова, занимаясь вопросами теоретического исследования бездействия, выделила следующие, наиболее интересные, на наш взгляд, критерии классификации и виды бездействия:

1) по сферам жизни общества и государства: внешние (международно-правовые) и внутренние (внутригосударственные бездействия);

2) по характеру правопассивного поведения: бездействия, проявляющиеся путём несовершения дозволенных действий (при неиспользовании субъективных прав), несовершения запрещённых действий (при соблюдении запретов), несовершения предписанных действий (при неисполнении активных юридических обязанностей);

3) по степени осознания: бездействие осознанное либо неосознанное (забывчивость, неформированность и т.д.);

4) по правовым последствиям: бездействие, влекущее применение юридической ответственности, и бездействие, влекущее применение мер защиты¹⁴¹.

Полагаем, что разработанная ученым-юристом система классификации бездействия может быть положена в основу дальнейших научных исследований проблематики бездействия, а выделенные критерии классификации и виды бездействия характерны и для бездействия государственных служащих, но в то же время требуют некоторого уточнения.

Кратко охарактеризуем и выделим существующие в России виды бездействия государственных служащих.

В соответствии с Конституцией РФ (статья 1) Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. В общей теории государства и права под федерацией понимают такое сложное, союзное государство, части которого являются государственными образованиями и обладают в той или иной мере государственным суверенитетом и другими признаками государственности и

¹⁴¹ См. подробнее: *Есипова И.А.* Указ. соч. – С. 45.

в котором наряду с высшими федеральными органами и федеральным законодательством существуют высшие органы и законодательство субъектов федерации¹⁴². Так, в статьях 67, 78 Конституции закреплено, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц¹⁴³.

Таким образом, в виду двухуровневой системы органов государственной власти России и в зависимости от вида государственного органа, в котором осуществляется государственная служба и замещается соответствующая государственная должность, бездействие государственных служащих может подразделяться на:

- бездействие федерального государственного служащего;
- бездействие государственного служащего субъекта Российской Федерации.

В зависимости от масштаба (территории) бездействия государственных служащих выделяют:

- бездействие федеральных государственных служащих в масштабах всей территории Российской Федерации;
- бездействие государственных служащих в пределах части территории Российской Федерации;
- локальное бездействие, то есть бездействие государственных служащих в пределах территории соответствующего государственного органа.

Разграничение государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную позволяет произвести

¹⁴² См., напр.: *Марченко М.Н.* Теория государства и права: Учеб. – М, 2004; Теория государства и права: Учеб. для вузов / Под ред. В.К. Бабаева. – М., 2005.

¹⁴³ См. подробнее: Конституция РФ.

классификацию бездействия государственных служащих в зависимости от ветви власти, в которой возникает и существует бездействие государственного служащего. Сразу оговоримся о том, что речь идёт о классификации бездействия с точки зрения административно-правового исследования, которое возникает в процессе осуществления ими публично-управленческой деятельности.

В связи с изложенным нельзя не согласиться с точкой зрения И. А. Чижова, который под публично-управленческой деятельностью понимает властную деятельность не только органов исполнительной власти и, соответственно, их государственных служащих, но и властно-публичную деятельность органов и должностных лиц в органах законодательной, судебной власти, а также властно-публичную деятельность органов и должностных лиц, которые являются государственными служащими, но не входят ни в одну из трёх ветвей государственной власти, в том числе Президента РФ, Прокуратуры РФ и иных. Например, в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» в статье 1 закреплено, что прокуратура Российской Федерации – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. Служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы. Прокурорские работники являются государственными служащими государственной службы Российской Федерации, исполняющими обязанности по государственной должности федеральной государственной службы с учетом требований закона (пункт 1 статьи 40)¹⁴⁴.

¹⁴⁴ См. подробнее: О прокуратуре Российской Федерации: Федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202 – 1 (в ред. ФЗ от 04.11.2005 № 138-ФЗ) // Рос. газ. – 1995. – 25 нояб. – № 229; Собр. законодательства РФ. – 2005. – № 45. – Ст. 4586 (далее – Федеральный закон № 2202 – 1).

Таким образом, в зависимости от принадлежности либо отсутствия принадлежности государственного служащего к ветви власти бездействие может быть:

- в сфере законодательной власти;
- в сфере исполнительной власти;
- в сфере судебной власти;
- бездействие государственного служащего, не входящего ни в одну из существующих в Российской Федерации ветвей власти.

Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» в статье 2 закреплено, что система государственной службы включает в себя:

- государственную гражданскую службу;
- военную службу;
- правоохранительную службу.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ. Военная и правоохранительная службы являются видами федеральной государственной службы. Другие виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон¹⁴⁵.

На основании изложенного полагаем, что классификация бездействия государственных служащих может быть осуществлена по видам государственной службы на:

- бездействие государственного гражданского служащего;
- бездействие государственного военнослужащего;
- бездействие государственного правоохранительного служащего.

В свою очередь бездействие государственного гражданского служащего подразделяется на:

¹⁴⁵ См. подробнее: Федеральный закон № 58-ФЗ.

- бездействие федерального гражданского служащего;
- бездействие гражданского служащего субъекта РФ.

Закрепление в законодательстве разнообразных групп должностей государственных служащих также, на наш взгляд, предопределяет возможность классификации бездействия государственного служащего на:

- бездействие государственного служащего, занимающего высшую должность государственной службы;
- бездействие государственного служащего, занимающего главную должность государственной службы;
- бездействие государственного служащего, занимающего старшую должность государственной службы;
- бездействие государственного служащего, занимающего младшую должность государственной службы.

В зависимости от отнесения государственного служащего к должностному лицу, то есть от объема предоставленных полномочий, бездействие подразделяется на:

- бездействие государственного служащего – должностного лица;
- бездействие государственного служащего, не являющегося должностным лицом.

Многообразие видов установленных в законодательстве Российской Федерации прав для физических и юридических лиц, как полагаем, позволяет осуществить классификацию в зависимости от отраслевой принадлежности права субъекта (третьего лица), которое нарушается в результате бездействия государственного служащего. В частности, бездействие подразделяется на:

- нарушающее гражданское право субъекта;
- нарушающее семейное право субъекта;
- нарушающее налоговое право субъекта;
- нарушающее земельное право субъекта;

- нарушающее жилищное право субъекта;
- и т.д.

В зависимости от количества государственных служащих бездействие может быть:

- совершаемым одним государственным служащим (единоличное);
- совершаемым группой государственных служащих (коллегиальное) или несколькими государственными служащими.

В зависимости от внешней направленности (сферы возникновения) бездействие государственных служащих может быть:

- внутриорганизационным, то есть совершаемым государственным служащим «внутри» государственных органов (например, невыполнение соответствующего приказа руководителя (начальника) государственного органа);
- внешним, то есть совершаемым государственным служащим в процессе осуществления управленческой деятельности в отношении не подчинённых ему физических и (или) юридических лиц.

Многообразие существующих видов административно-правовых отношений, на наш взгляд, также определяют возможные критерии классификации бездействия государственных служащих.

Так, в зависимости от вида административных правоотношений, в рамках которых возникает и существует административно-правовое бездействие государственных служащих, можно выделить:

- процессуальное бездействие государственного служащего, которое возникает в рамках какого-либо административного дела и соответствующего административного производства (например, несоставление протокола об административном правонарушении при непосредственном обнаружении должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного

правонарушения);

– материальное бездействие государственного служащего, которое возникает в ходе осуществления текущей публично-управленческой деятельности в рамках материальных административно-правовых отношений соответствующего вида (например, непредоставление гражданину государственным служащим информации, непосредственно затрагивающей права и свободы гражданина).

В зависимости от возможности наступления и вида последствий бездействие классифицируется на:

– материальное, требующее наступления определенных последствий (например, ст. 140 Уголовного кодекса РФ – неправомерный отказ должностного лица в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан);

– формальное, не требующее их наступления, а ограничивающееся самим фактом отсутствия со стороны обязанного лица каких-либо действий (например, ст. 8.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях – сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей природной среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую природную среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей природной среды лицами, обязанными сообщать такую информацию);

– бездействие государственного служащего, нарушающее права гражданина и (или) иного субъекта (например, ст. 5.25 п. 5 Кодекса РФ об

административных правонарушениях – непредоставление либо несвоевременное предоставление для ознакомления избирателям, участникам референдума, зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации сведений об итогах голосования, совершенное Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации);

– бездействие государственного служащего, создающее препятствие в реализации прав и обязанностей гражданина и (или) иного субъекта (например, ст. 14.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях – несвоевременное или неточное внесение записей о юридическом лице в единый государственный реестр юридических лиц или об индивидуальном предпринимателе в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей);

– бездействие государственного служащего, в результате которого на гражданина незаконно возложена дополнительная обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

В зависимости от характера бездействия и правового статуса государственного служащего (объема возложенных на государственного служащего должностных обязанностей) бездействие может быть:

– противоправное, то есть нарушающее возложенные на государственного служащего должностные обязанности путем их неисполнения или ненадлежащего исполнения (например, непредоставление информации соответствующим государственным служащим физическому лицу о состоянии окружающей природной среды);

– правомерное, то есть не нарушающее возложенные на государственного служащего должностные обязанности, а выражающееся в соблюдении предусмотренных законодательством и иными источниками запретов, неосуществлении закрепленного за государственным служащим

права, то есть являющееся формой реализации статуса (например, отказ в регистрации юридического лица в связи с подачей последним документов не в полном объеме, отказ в продлении сроков давности в связи с тем, что государственный служащий пришел к выводу об отсутствии уважительных причин у заявителя на его продление).

В зависимости от необходимости процессуального оформления бездействие государственного служащего подразделяется на:

– требующее документального оформления (например, отказ в возбуждении дела по поступившему заявлению при наличии достаточных оснований для его возбуждения);

– не требующее документального оформления (неосуществление проверки подозрительного транспортного средства соответствующим должностным лицом).

Результатом бездействия государственных служащих может быть, как отмечалось выше, нарушение чьих-либо прав: физического либо юридического лица. Поскольку государственный служащий, находясь на службе, действует от имени и в интересах государства или соответствующего субъекта в лице уполномоченного государственного органа, то полагаем, что бездействием в ряде случаев (когда налицо противоправное бездействие) могут быть нарушены и интересы Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования. Являясь нанимателем государственного служащего, государство либо соответствующий субъект имеют право требовать от них добросовестного исполнения закрепленных за занимаемой государственной должностью полномочий, а ненадлежащее исполнение таких полномочий либо их неисполнение влечет нарушение указанного права государства либо соответствующего субъекта, необеспечение либо ненадлежащее обеспечение исполнения их полномочий.

Таким образом, в зависимости от вида субъекта, право которого нарушено, бездействие государственного служащего подразделяется на:

- нарушающее права физического лица;
- нарушающее права юридического лица;
- нарушающее права Российской Федерации;
- нарушающее права субъектов Российской Федерации;
- нарушающее права муниципального образования.

По содержанию бездействие государственного служащего может быть:

- простым, нарушающим право только одного субъекта (например, неознакомление субъекта государственным служащим с материалами проверки);

- дуалистическим, нарушающим одновременно право физического или юридического лица, муниципального образования и право Российской Федерации или субъекта РФ по обеспечению исполнения их полномочий (например, несоставление протокола об административном правонарушении государственным служащим при непосредственном обнаружении деяния, содержащего в себе признаки состава правонарушения).

Логическим продолжением проводимой классификации является деление бездействия государственных служащих на виды в зависимости от количества лиц (субъектов), в отношении которых совершено бездействие:

- по отношению к одному субъекту (например, не извещение лица, совершившего административное правонарушение о месте и времени рассмотрения дела);

- по отношению к двум и более субъектам (несвоевременное принятие либо непринятие какого-либо нормативного акта).

В зависимости от волевого источника возникновения бездействие может быть:

- вынужденным, то есть совершённым в результате воздействия каких-либо внешних факторов (например, по приказу руководителя, вследствие форс-мажорных обстоятельств, необходимой обороны, крайней необходимости);

– совершённым по собственному усмотрению (воле) государственного служащего;

– совершённым вследствие неинформированности и по иным, не зависящим от государственного служащего обстоятельствам, связанным с деятельностью иных органов государственной власти.

По объёму (содержанию) бездействие государственных служащих может выражаться:

– в полном бездействии, то есть в неисполнении возложенных должностных обязанностей;

– в ненадлежащем (частичном) исполнении государственным служащим должностных обязанностей.

По времени существования бездействие государственных служащих может быть:

– устойчивым (многоэпизодным, непрерывным), то есть систематическим неисполнением, ненадлежащим исполнением либо исполнением иных действий, которые не требуются;

– однократным (разовым).

По видам юридической ответственности бездействие государственных служащих подразделяется на:

– влекущее дисциплинарную ответственность;

– влекущее материальную ответственность;

– влекущее гражданско-правовую ответственность;

– влекущее административную ответственность;

– влекущее уголовную ответственность.

Анализ социологических исследований многообразия форм поведения людей в обществе¹⁴⁶ приводит к возможности деления правомерного бездействия государственных служащих на обыденное и пассивное. Обыденное не связано с дополнительными затратами и усилиями

¹⁴⁶ См., напр.: Оксамытний В.В. Правомерное поведение личности: Автореф. дис... д-ра юрид. наук / В.В. Оксамытний. – Киев, 1990. – С. 24.

государственных служащих: они выполняют свои правовые обязанности, но их активность здесь не превышает уровень правовых требований (например, несовмещение обязанностей по государственной службе с предпринимательской деятельностью). Пассивное правомерное бездействие проявляется в том случае, когда государственные служащие намеренно не исполняют принадлежащие им права и свободы (например, не направляют ответ заявителю до истечения срока ответа на заявление либо жалобу).

Представляется, что предложенная классификация бездействия государственных служащих имеет важное теоретическое и практическое значение для дальнейшего развития учения о данном явлении. Осуществление детальной, многосторонней классификации позволяет уяснить юридическую природу каждого из видов бездействия государственных служащих, сформулировать в нормативных актах эффективные способы преодоления бездействия государственных служащих с учётом выявленных особенностей.

1.4. Противоправное бездействие государственных служащих: причины и механизм образования

Реализация административно-правового статуса государственных служащих по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного

исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ, – зависит от многочисленных, существующих в процессе жизнедеятельности общества и функционирования государства факторов, явлений и процессов, в том числе от установленных в законодательстве гарантий и прав государственного служащего, условий социально-экономического, организационного и иного характера.

Изложенное, таким образом, свидетельствует об обоснованности подхода к исследованию бездействия государственных служащих с точки зрения выявления причин и условий, способствующих его возникновению, поскольку использование формально-логического метода и метода анализа в их исследовании позволит наиболее достоверно уяснить сущность бездействия, а также выявить основополагающие факторы, целенаправленно влияя на которые, законодатель будет иметь возможность предотвратить, пресечь и устранить противоправное бездействие государственных служащих.

Проблема причин явлений, в том числе и социально-правовых, давно уже относится к наиболее важным и сложным проблемам, так как учеными установлено, что воздействовать необходимо в первую очередь на то, что порождает, обуславливает совершение того или иного явления, процесса, деяния.

В связи с отмеченным нельзя не отметить, на наш взгляд, учение классической философии о закономерной взаимосвязи и взаимообусловленности явлений объективной действительности, которое принято обозначать термином «детерминизм» (от лат. *determine* – «определяю, предопределяю»). Справедливо отмечает А. Г. Спиркин, что «любой предмет – звено в бесконечной цепи, соединённое "крючками" с окружающими звеньями. И эта вселенская цепь нигде не разорвана: она

объединяет все предметы и процессы мира в единое целое, она носит всеобщий характер»¹⁴⁷.

Целью данного параграфа является обзор и классификация на основе анализа публикуемых в Вестнике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации судебных решений, обзоров судебной практики в справочно-правовой системе «Консультант-плюс» в период с февраля 2004 по сентябрь 2006 года на предмет признания незаконным бездействия государственных служащих, а также особенностей его обжалования, причин и условий, непосредственно способствующих возникновению и существованию такого социально-правового явления объективной действительности, как бездействие государственных служащих.

Организация эффективной работы по предупреждению, выявлению и устранению противоправного бездействия возможна лишь при глубоком и разностороннем научном познании причин и условий бездействия¹⁴⁸. Формирование научного определения причин и условий, способствующих существованию и возникновению бездействия государственных служащих, является также важнейшим условием правильной постановки изучения бездействия как социального и правового явления.

В юридической литературе не выработано общее определение понятий причин и условий. Учёными-юристами, исследующими различные явления объективной действительности, в различных отраслях они формулируются по-разному.

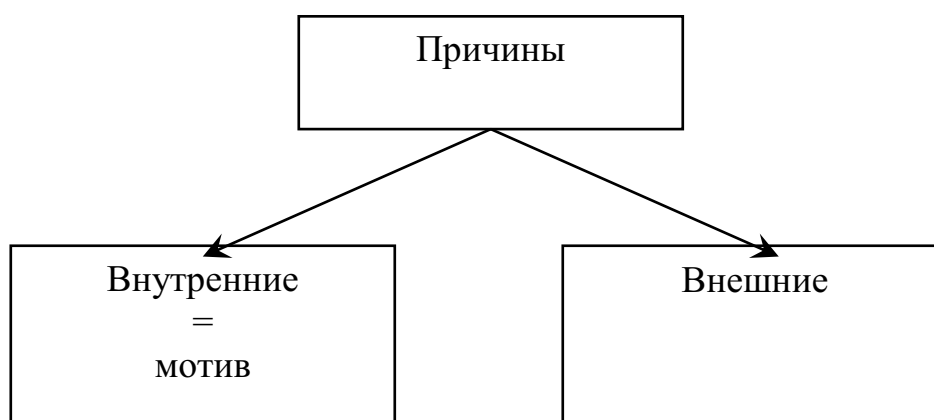
Так, И. Н. Твёрдая, рассматривая преступление как один из специфических видов сознательной человеческой деятельности, отмечает что это волевой акт, предполагающий цель, выбор средств, мотивов и оценку действий. Основным характеризующим признаком преступной деятельности

¹⁴⁷ *Спиркин А.Г.* Философия: Учеб. – М.: Гардарики, 1998. – С. 288.

¹⁴⁸ См.: *Галимов И.Р.* Причины роста преступности несовершеннолетних // <http://tisbi.ru/science/SemiNear/life/11.php>

выступает её мотив, а сам факт преступления – это форма выражения и объективизация мотивов преступления. Мотив – сформировавшиеся под влиянием социальной среды и жизненного опыта побуждения, которые являются внутренней непосредственной причиной преступной деятельности¹⁴⁹.

Таким образом, И. Н. Твёрдая отождествляет мотивы конкретных преступлений и их субъективные причины. Схематично взаимосвязь причин и мотивов можно отобразить следующим образом:



О. В. Филимонов разделяет изложенную точку зрения и приходит к выводу о том, что причиной является только субъективный фактор – дефект психологии индивидуумов и социальных общностей¹⁵⁰.

Наиболее общее определение причины изложил Г. Ф. Горский. Автор под ней понимает явление, предшествующее другому и непосредственно вызывающее его, выражающее сущность, направление развития¹⁵¹.

Однако давно стала аксиомой точка зрения, что причины только создают возможность определённого следствия, для наступления которого необходимы обстоятельства, располагающие к реализации действия причин.

¹⁴⁹ См.: Твёрдая И.Н. Причины и условия конкретного преступления. Повышение эффективности расследования преступлений. – Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 1986. – С.141.

¹⁵⁰ См.: Филимонов О.В. Концепции причин преступности // Вопросы теории и практики предупреждения преступлений: Межвуз. сб. науч. ст. – Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 1986. – 183 с.

¹⁵¹ См.: Горский Г.Ф. Выявление и изучение причин преступности в стадии предварительного расследования: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – В., 1965. – С. 4.

Существующие объективные проявления противоречий в области экономики, организационно-управленческой, культурно-воспитательных сферах выполняют роль условий.

Таким образом, условия – комплекс явлений, которые сами по себе не могут породить данное явление – следствие, но, сопутствуя причинам в пространстве и времени и влияя на них, обеспечивают определённое их развитие, необходимое для развития следствия¹⁵². Иными словами, функциональное назначение условий заключается в претворении заключённой в причине потенциальной возможности в действительность¹⁵³.

Исследование многочисленных случаев бездействия государственных служащих позволило предположить следующий вывод: поскольку для государственных служащих, занимающих одинаковые по статусу, наименованию должности и т.д. в рамках соответствующего вида государственной службы, предусмотрен одинаковый объем гарантий, прав и условий осуществления служебной деятельности и одни и те же внешние факторы влияли на них, однако привели к бездействию отнюдь не всех государственных служащих, то следовательно, различие в деяниях в первую очередь было обусловлено разнообразием существующих субъективных причин. Итак, под причинами необходимо понимать субъективные, внутренние мотивы, предшествующие бездействию и непосредственно порождающие его в определённых условиях; а под условиями – одно или совокупность явлений, факторов объективной действительности, благоприятствующих проявлению причин, возникновению бездействий и влияющих на них.

Однако полагаем, что окончательное определение конкретного явления в каждом случае необходимо рассматривать индивидуально в зависимости от его функционального назначения и иных обстоятельств дела, поскольку

¹⁵² Категория материалистической диалектики. – М., 1967. – С. 95.

¹⁵³ См.: Там же.

причины и условия образуют между собой сложные «цепи», переплетаются и могут меняться местами.

В свою очередь констатация влияния причин и условий на явления объективной действительности невозможна без соблюдения условия: причина должна предшествовать бездействию государственных служащих, а оно должно быть ее результатом.

Анализ периодических печатных изданий и судебных решений¹⁵⁴ позволил сформулировать вывод о многообразии существующих причин и условий, детерминирующих бездействие государственных служащих. С точки зрения деления их на разнообразные виды, интересными, по нашему мнению, представляются следующие классификации:

1) по сферам общественной жизнедеятельности причины и условия бездействия государственных служащих делятся на:

- экономические (высокая стоимость предметов потребления, низкая заработная плата и т.д.);
- социальные (изменение норм морали, нравственности и т.д.);
- психологические (переутомляемость – «синдром эмоционального сгорания», ограниченность памяти, нерешительность и т.д.);
- идеологические (правовой нигилизм, низкий уровень правового сознания, правовой культуры);
- организационные (нерациональная организация рабочего времени, отсутствие контроля, недостаточная дисциплина либо её отсутствие, отсутствие необходимой материально-технической базы и т.д.);
- технико-правовые (несовершенство действующего законодательства : его неполнота, неясность, противоречивость, отсутствие эффективных способов доведения и распространения правовой информации и т.д.);
- иные;

¹⁵⁴ В основу обобщения и выделения причин и условий бездействия положен также проведенный в г. Воронеже осенью 2005 г. мини-опрос 56 государственных служащих в возрасте от 23 до 30 лет с целью определения причин и условий, способствующих противоправному бездействию; определения наиболее распространенных видов из них.

2) в зависимости от характера и вида государственной службы:

– общие, характерные для всех случаев бездействия государственных служащих (недостаточность бюджетного финансирования, кризис в экономической, политической и иных сферах и т.д.);

– специальные, характерные лишь для некоторых видов бездействия, обусловленных особенностями правового статуса государственного служащего (связи и взаимодействие с коммерческими и криминальными структурами, повышенное морально-психологическое давление и т.д.);

3) по времени существования:

– постоянные (безработица, занятость высокооплачиваемых мест, недостаточность финансирования и т.д.);

– временные (повышение стоимости товаров, работ и услуг, задержка выплаты заработной платы и т.д.).

Полагаем, что в целях более полного уяснения природы бездействия наиболее целесообразно рассмотреть некоторые общие причины и условия бездействия государственных служащих. К наиболее распространенным из них относятся: стремление повысить материальный уровень своей жизни; неудовлетворенность своих потребностей; стремление жить на «широкую ногу»; большие запросы; неоправданные расходы, в том числе незапланированные покупки; невнимательность; распущенность; ограниченность памяти; страх; лень; нерациональная организация рабочего времени; неграмотность; некомпетентность; и т.д.

Независящими от государственного служащего условиями являются: низкая заработная плата; задержка её выплаты; рост цен; расслоение общества на богатых и бедных; повышение стоимости товаров, работ, услуг; несовершенство законодательства, его неполнота, неясность норм, противоречивость; недостаточность бюджетного финансирования; безнаказанность; отсутствие контроля; кризис в экономике, политике и других сферах; правовой нигилизм; плохая организация отдыха и досуга;

безработица; занятость высокооплачиваемых мест; отсутствие необходимой материально-технической базы, средств связи, канцтоваров; ограниченность времени на изучение чего-либо; отсутствие эффективных способов доведения и распространения правовой информации; низкий уровень правовой культуры, правосознания.

Изложенное свидетельствует, что наиболее распространенными причинами и условиями бездействия государственных служащих являются причины и условия экономического, психологического и технико-правового характера. Они универсальны и «действуют» в отношении практически всех случаев неправомерного бездействия государственных служащих.

Нам представляется, что существование причин и условий, влияющих на бездействие государственных служащих, требует от государства и населения РФ, как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации¹⁵⁵, комплексного подхода, включающего учет правовых, психологических, экономических и информационных факторов для предупреждения противоправного бездействия государственных служащих и его преодоления.

В то же время общей задачей исследования причин и условий конкретного явления выступает не только изучение характера и особенностей воздействия на него причин и условий, но и изучение закономерностей и результатов воздействия на явления, факторов стимулирования и сокращения¹⁵⁶ явлений.

Полагаем, что применительно к противоправному бездействию государственных возможно говорить о существовании определенных закономерностей в процессе его образования. Для их установления, обзора и схематичного построения соответствующего механизма рассмотрим следующий случай.

Из материалов дела следует, что старший судебный пристав Новомосковского городского суда, являясь исполнителем вынесенных и

¹⁵⁵ См. подробнее: Конституция РФ.

¹⁵⁶ См.: Горский Г.Ф. Указ. соч. – С. 5.

вступивших в законную силу решений суда, оформлял чеки на получение денег в Сбербанке, которые потерпевшие отсудили у обидчиков за причинение морального вреда. Оформление и перечисление денежных средств на депозитный счёт службы судебных приставов осуществлялось по двум чекам, в которых указывались различные суммы. Разницу старший пристав «прикарманивал», а граждане были вынуждены подолгу ждать положенных судебным решением денег¹⁵⁷.

Непосредственно выделяя причины и условия бездействия пристава по исполнению судебных решений можно отметить такие, как низкая заработная плата, отсутствие контроля за его деятельностью, повышение стоимости товаров, работ, услуг, корысть, большие запросы, недалёковидность и др.

Вместе с тем очевидно, что для возникновения бездействия недостаточно одних лишь причин и условий, способствующих их реализации. Необходим какой-либо внешний фактор, «дающий» основу для возникновения бездействия. Таким «пусковым механизмом», «импульсом, развязывающим действие причинного комплекса», как вытекает из приведенного примера, явились поступивший исполнительный лист и наличие с идентичными реквизитами двух чековых книжек в результате возбуждения исполнительного производства, что послужило поводом в образовании бездействия, под которым в философской литературе понимаются внешние явления (факторы), сами по себе не вызывающие того или иного из рассматриваемых следствий, а срабатывающие как его «толчок»¹⁵⁸.

Таким образом, процесс образования противоправного бездействия состоит как минимум из трех элементов: условия, причины, повода.

¹⁵⁷ См. подробнее: Пристав проворовался // Рос. газ. – 2004. – 28 мая. – № 111. – С. 2.

¹⁵⁸ См.: Там же.

Подобный вывод подтверждается и анализом иных судебных решений по признанию незаконным бездействия служащих¹⁵⁹.

ГЛАВА 2

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ ПРОТИВОПРАВНОГО БЕЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

2.1. Административные регламенты как правовая форма повышения эффективности государственного управления и способ преодоления противоправного бездействия государственных служащих

Создание эффективного механизма государственного управления и упорядочение функций федеральных органов исполнительной власти возможно лишь при условии реформирования государственной службы, поскольку от компетенции государственных служащих, их индивидуально-психологических особенностей, а также от общей организации их работы зависит качество выполняемых служащими полномочий. Эффективность профессиональной деятельности по обеспечению исполнения государственных функций, как справедливо отмечается в юридической литературе, обусловлена помимо всего прочего и дефектами административно-правового режима государственно-служебной деятельности¹⁶⁰. Данные дефекты выражаются в многочисленных коллизиях, пробелах, диспозитивности норм, регламентирующих осуществление

¹⁵⁹ См., напр.: Решение Арбитражного суда города Москвы от 5 июля 2005 г. по делу № А40 – 21667/05 – 129 – 168; Постановление апелляционной инстанции от 4 апреля 2001 г. Арбитражного суда Архангельской области по делу № А05 – 10316/00 – 741/10; Постановление ФАС Поволжского округа от 20 апреля 2004 г. № А49 – 5272/03 – 233А/13; и др.

¹⁶⁰ См. об этом, напр.: Кудис Э.В. Государственная гражданская служба как форма реализации публичных интересов: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2006. – 26 с.

государственного управления. Это дает основу для дальнейшего распространения при реализации исполнительной власти принятия «решений по усмотрению» и свидетельствует о необходимости реформ.

Реформирование государственной службы РФ связано с административной реформой, утверждённой Указом Президента РФ «О федеральной программе реформирования государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы)». Среди основных мероприятий реформирования государственной службы были предусмотрены совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы, совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, формирование системы управления государственной службой, создание материально-технических условий для эффективного функционирования государственной службы.

Нормативным результатом реформирования стали: федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О государственной службе российского казачества»; указы Президента РФ «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»¹⁶¹, «О мерах по совершенствованию государственного управления»¹⁶², «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁶³ и др.

Однако качественного улучшения эффективности работы государственного аппарата не произошло. В результате реформирования

¹⁶¹ О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ: Указ Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 (в ред. указов Президента РФ от 31.08.2005 № 1007, 12.06.2006 № 603) // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 23. – Ст. 2197; 2005. – № 36. – Ст. 3665; 2006. – № 25. – Ст. 2700.

¹⁶² О мерах по совершенствованию государственного управления: Указ Президента РФ от 16 июля 2004 г. № 910 (в ред. указов Президента РФ от 21.09.2004 № 1195, 26.04.2005 № 473, 30.03.2006 № 285) // Рос. газ. – 2004. – 20 июля. – № 153; Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 39. – Ст. 3843; 2005. – № 18. – Ст. 1665; 2006. – № 14. – Ст. 1513.

¹⁶³ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. указов Президента РФ от 20.05.2004 № 649, 14.11.2005 № 1319, 23.12.2005 № 295, 27.03.2006 № 261) // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945; № 21. – Ст. 2023; 2005. – № 47. – Ст. 4880; № 52 (ч. 3). – Ст. 5690; 2006. – № 14. – Ст. 1509.

были проведены анализ, классификация и упорядочение функций государственных органов и государственных служащих; образованы новая система и структура федеральных органов исполнительной власти; проанализированы и выработаны предложения и рекомендации по реорганизации и ликвидации некоторых государственных органов. В то же время в юридической литературе справедливо отмечается, что реформирование управления – это не только и не столько изменение структуры и штатов, сколько пересмотр полномочий органов исполнительной власти, совершенствование механизмов реализации этих полномочий и функций¹⁶⁴.

Принятые в результате реформирования государственной службы нормативные акты, наряду с уже существующими, также оказались не свободны от недостатков содержательного и формально-юридического характера, поскольку насчитывают значительное число бланкетных норм, не содержат четких формулировок, определяющих то или иное право, гарантию или обязанность, что затрудняет реализацию последних (например, обязанности государственных служащих органов прокуратуры зафиксированы в статье о присяге, форменном обмундировании)¹⁶⁵.

В этой связи основными задачами административной реформы на 2006 – 2008 годы повторно определены повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственным служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение прав граждан. Для их достижения на современном этапе развития Российского государства уже недостаточно формирования единых основ административной политики. Теперь необходимы, на наш взгляд, обновление подходов законодателя в правовом регулировании комплекса отношений, опосредующих эффективность осуществления

¹⁶⁴ Административная реформа в России / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – С. 7.

¹⁶⁵ См. напр.: *Бакун В.М.* Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Москва, 2006. – 25 с.

служащими государственных функций, недопустимость противоправного бездействия вследствие развития высококачественного законодательства как терминологически (разработки содержательного, понятийного аппарата, выделения признаков, форм проявления бездействия, условий юридической квалификации), так и функционально.

Следовательно, для достижения законности в сфере публичного управления необходимо административно-правовое регулирование процедур реализации полномочий, то есть нормативное закрепление и регламентация оснований, условий и порядка совершения, принятия государственными служащими требуемых действий, решений, последовательность их совершения, установление соответствующих сроков.

Сам термин «процедура» является сравнительно новым в современной российской науке административного права и происходит от лат. *procedure* (*procedo*) – «шествие, ход, движение вперед». По мнению М.В. Никифорова, это «как официально установленный порядок действий при обсуждении, ведении какого-либо дела; порядок выполнения, ряд последовательных действий, необходимых для выполнения чего-нибудь; установленный порядок ведения, рассмотрения какого-либо вопроса»¹⁶⁶.

В юридической литературе выделяют различные виды процедур: социальные, деловые (бизнес-процедуры), юридические, управленческие процедуры, административные процедуры осуществления публичного управления, административные процедуры осуществления функций государственных органов¹⁶⁷.

Нам представляется, что применительно к проблематике преодоления противоправного бездействия государственных служащих целесообразно говорить об административных процедурах осуществления функций государственных органов и оказания государственных услуг, под которыми

¹⁶⁶ Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур: Монография. – Н.Новгород, 2006. – С. 5.

¹⁶⁷ См., напр.: Стариков Ю.Н. Реформа административно-правового регулирования: «Идеология», проблемы и будущее // Административное право и административный процесс: Актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. – М., 2004. – С. 35 – 37.

необходимо понимать нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными (обязанными) государственными служащими совершаемых действий, принимаемых решений, закрепляющий также условия, основания их совершения и последовательность в целях реализации административно-правового статуса (реализации прав и обязанностей) и компетенции соответствующего государственного органа.

О необходимости наличия административных процедур в России говорят и иные ученые. Так, Ю.А. Тихомиров и М.Д. Чеснокова приходят к выводу, что административные процедуры позволяют ввести стабильные рамки деятельности органов, организаций и граждан; придают деятельности органов публичной власти строго легальный, открытый и заранее предсказуемый характер; дают возможность ограничивать и устранять произвольные действия посредством четко установленного нормативного порядка деятельности, определения круга лиц, обязанных совершать соответствующие действия, установления видов действий служащих и обеспечения гласности всех действий¹⁶⁸. Исследуя роль административных процедур в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан, В.В. Власенков справедливо отмечает: «Решение проблем правового регулирования административных процедур в современных условиях является первостепенной задачей, достижение которой обеспечит эффективную защиту прав и свобод граждан»¹⁶⁹.

Очевидно, что реформаторы наконец-то осознали необходимость официального, нормативного установления определенных «рамки и условий» реализации государственных функций и оказания государственных услуг, поэтому справедливо выделили следующий шаг административной реформы – совершенствование механизма функционирования системы

¹⁶⁸ См.: Тихомиров Ю.А., Чеснокова М.Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Журн. рос. права. – 2005. – № 3. – С. 34.

¹⁶⁹ Власенков В.В. Роль административных процедур в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан // Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан: Материалы науч.-практ. конф. (21 апреля 2006 г.). – М.: Моск. ун-т МВД России, 2006. – С. 89 – 92.

органов государственной власти, форм их деятельности посредством научного осмысления, анализа и работы по разработке процессуальных основ реализации полномочий служащих.

Значение процессуальной основы реализации административно-правового статуса государственных служащих очевидно и заключается в том, что закрепленные процедуры, наряду с материальными нормами, устанавливающими основы поведения служащего по реализации государственных функций, оказанию государственных услуг предусматривают процесс принятия и исполнения решений. Следовательно, несоблюдение установленных административных процедур влечет возможность применения к государственному служащему определенных мер юридической ответственности – неблагоприятных последствий за их нарушение либо несоблюдение в виду установленного нормативными правовыми актами, контрактом, должностным регламентом требования об их обязательном соблюдении, что в свою очередь не может не сказаться, на наш взгляд, на количестве и распространенности бездействия государственных служащих в сфере государственного управления.

Изложенное свидетельствует о том, что административная процедура – одна из предупредительных мер по предотвращению противоправного бездействия государственных служащих, призванная оказывать воспитательное воздействие на служащего и являющаяся залогом повышения эффективности управления.

В утвержденной Правительством Российской Федерации концепции административной реформы на 2006 – 2008 годы решение вопроса о внедрении в органах публичного управления принципов и процедур реализации государственных функций, оказания государственных услуг обозначено в виде принятия соответствующих административных регламентов.

Легальное определение административного регламента в

законодательстве Российской Федерации о государственной службе не закреплено. Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» ограничивается лишь указанием в ст. 47 того, что должностной регламент, включающий в себя: квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемых к гражданскому служащему, должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей, перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения, перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений, сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений, порядок служебного взаимодействия и перечень государственных услуг – является составной частью административного регламента¹⁷⁰.

В юридической литературе традиционно под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры)¹⁷¹. Полагаем, что сформулированное определение, хотя и верно отражает его сущность, однако требует некоторого уточнения. Прежде всего, необходимо ограничить сферы действия компетенцией и территориальными границами органа исполнительной власти: административный регламент действует только в пределах соответствующего государственного органа. Таким образом, речь идет о нормативном акте, действующем в пределах государственного органа и распространяющем свою юридическую силу как на государственных служащих, так и на иных, обращающихся в него субъектов, рассчитанном на многократное применение. Кроме того, необходимо указать цели принятия и

¹⁷⁰ См. подробнее: Федеральный закон № 79-ФЗ.

¹⁷¹ Административная реформа в России / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – С. 34.

значение регламента, а также особенности структуры.

Постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» законодательно определена типовая структура административного регламента. С точки зрения структуры любой административный регламент должен состоять из общей части, называемой «Общие положения», и (или) специальной части, содержащей требования к порядку предоставления государственных услуг или административным процедурам исполнения государственных функций.

В разделе «Общие положения» указываются:

– государственная функция или государственная услуга в той формулировке, в которой она была дана в установившем ее нормативном правовом акте;

– ссылки на нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции или предоставление государственной услуги (с указанием реквизитов нормативного правового акта и источников официального опубликования);

– наименование федерального органа исполнительной власти, исполняющего государственную функцию или предоставляющего государственную услугу. В случае если в исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги участвуют несколько федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов и организаций, – указываются все участвующие государственные и муниципальные органы и организации.

В раздел «Требования к порядку предоставления государственной услуги» включаются:

– порядок информирования о государственной услуге;

- сроки предоставления услуги;
- перечень оснований для отказа в предоставлении государственной услуги;
- другие положения, характеризующие требования к предоставлению государственной услуги, установленные федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Раздел «Административные процедуры» содержит описание последовательности действий при осуществлении государственной функции или предоставлении государственной услуги. При этом описание каждого действия должно включать следующие обязательные элементы:

- юридические факты, являющиеся основанием для начала действия;
- должностное лицо, ответственное за выполнение действия;
- максимальный срок выполнения действия;
- права и обязанности должностного лица, в том числе решения, которые могут или должны быть приняты должностным лицом, а при возможности различные варианты решения, критерии или процедуры выбора вариантов решения;
- формы и порядок контроля за совершением действий и принятием решений;
- способ фиксации результата выполнения действия, в том числе в электронной форме (если данный способ не указан, то действие считается исполненным в соответствии с правилами делопроизводства федерального органа исполнительной власти);
- результат действия и порядок передачи результата;
- порядок обжалования действия (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе выполнения регламента¹⁷².

Анализ типовой структуры административного регламента позволяет

¹⁷² См. подробнее: О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 (Ст. 14 – 15) // Собр. законодательства РФ. – 2005. – № 47. – Ст. 4933.

сформулировать заключение, что понятие «административный регламент» шире понятия «административная процедура», поскольку помимо административной (административных) процедуры (процедур) указывает на соответствующую государственную функцию (услугу), принципы ее осуществления (оказания), ответственных исполнителей, права и обязанности субъектов, соответствующие сроки, наименование государственного органа и т.д.

Нам представляется, что в условиях поиска способов преодоления противоправного бездействия государственных служащих постановка вопроса об административных регламентах является актуальной.

Принятие административных регламентов обусловлено необходимостью соответствия качества оказываемых государственных услуг и функций установленным законодательством РФ стандартам и требованиям и их доступности посредством: установления соответствующих административных процедур, определяющих и закрепляющих с максимальной точностью условия, основания, последовательность и порядок реализации государственными служащими соответствующей части их административно-правового статуса; регулирования иных нормативно-установленных вопросов; распределения полномочий между структурными подразделениями органа государственной власти; установления круга персонально ответственных служащих за исполнение соответствующих административных процедур.

В силу требований законодательства административные регламенты должны разрабатываться федеральными органами исполнительной власти на основе федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, положения о федеральном органе исполнительной власти и с учетом положений Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной

власти в предусмотренном законодательстве порядке и утверждаться федеральными министрами или руководителями федеральных служб либо федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Президент РФ или Правительство РФ¹⁷³.

Необходимо отметить, что видимым результатом проделанной законодателем работы и результатом достижения поставленных административной реформой задач по повышению эффективности службы, недопущению бездействия служащих по итогам 2004 – 2006 годов стало принятие, во-первых, Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг¹⁷⁴, предопределившего основу и закрепление на законодательном уровне целей принятия административных регламентов, их значение и содержание, во-вторых, принятие первых административных регламентов ряда федеральных органов исполнительной власти. Так, были приняты Административный регламент исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним¹⁷⁵, Административный регламент Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников¹⁷⁶, Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением

¹⁷³ См.: О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679.

¹⁷⁴ О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679.

¹⁷⁵ Административный регламент исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Приказ Минюста РФ от 14 сентября 2006 г. № 293// Рос. газ. – 2006. – 22 сент. – № 212.

¹⁷⁶ Административный регламент Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 3 июля 2006 г. № 513 // СПС «Консультант-Плюс».

установленных лицензионных требований и условий¹⁷⁷, Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по организации проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств¹⁷⁸ и др.

Анализ их содержания позволяет сформулировать заключение, что основными принципами при разработке и закреплении административных процедур в регламенте является ряд требований:

1) разумность, заключающаяся в устранении и недопустимости избыточных административных процедур при осуществлении государственного управления. В то же время число данных процедур нельзя сводить к минимуму, не нарушая так называемой «золотой середины», – их должно быть достаточно для эффективной реализации возложенной государственной функции, оказания государственной услуги;

2) публичность, включающая в себя обязанность федерального органа исполнительной власти публиковать информацию о разработке проекта административного регламента и сам проект в сети Интернет на своем официальном сайте; рассматривать предложения, поступившие от заинтересованных организаций и граждан; проводить публичное обсуждение проекта административного регламента предоставления государственной услуги; направлять проект административного регламента на независимую экспертизу;

3) гласность, предполагающая предоставление информации о действиях и об административных процедурах гражданам и организациям;

4) ответственность, предусматривающая возможность установления

¹⁷⁷ Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий: Приказ Мининформсвязи РФ от 25 мая 2006 г. № 68 // СПС «Консультант-Плюс».

¹⁷⁸ Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по организации проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 20 июля 2006 г. № 172 // СПС «Консультант-Плюс».

персональной ответственности государственных служащих за соблюдение требований административных регламентов по каждой административной процедуре при исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги и, соответственно, способствующая улучшению эффективности управления.

В юридической литературе справедливо отмечается, что сфера управления является особой сферой, исполнительная власть – особой ветвью власти, и, следовательно, требует четкой регламентации всех управленческих процессов, процессов по реализации государственных функций, оказанию государственных услуг. Поэтому положительный эффект принятия административных регламентов не вызывает никаких сомнений. Ю.А. Тихомиров отмечает: «... Давно признано, что государственное управление отличается от других видов деятельности своей динамичностью и использованием разнообразных гибких средств, что открывает поле для маневров государственных служащих»¹⁷⁹. Эти «маневры» могут являться и бездействием.

Наверное, каждый гражданин России хоть один раз в своей жизни, но «столкнулся» с ситуацией, например, при консультационном обращении в тот или иной государственный орган, когда в ответ от служащего услышал: «Консультирование по телефону не проводится. Необходимо обратиться лично в указанные дни и часы приема». Такое бездействие значительно затрудняло реализацию установленных законодательством России прав для физических лиц в силу различных причин, к примеру, из-за невозможности отпроситься с работы.

В рассматриваемом аспекте проблема стала разрешенной с принятием соответствующих регламентов, ограничивших произвольное административное усмотрение и установивших легальные критерии деятельности государственных служащих, придающие ей открытый и

¹⁷⁹ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. – М., 2005. – 697 с.

предсказуемый характер. Так, Административным регламентом Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий в п. 7.2. установлено, что консультации по процедуре предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности в области оказания услуг связи могут предоставляться: по письменным обращениям, по телефону, по электронной почте.

При консультировании по письменным обращениям ответ на обращение направляется почтой по адресу заявителя в срок, не превышающий 30 дней с момента поступления письменного обращения. При консультировании по телефону должностные лица Россвязьнадзора обязаны, в соответствии с поступившим запросом, предоставлять:

- информацию о входящих номерах, под которыми зарегистрированы в системе делопроизводства Россвязьнадзора заявления по вопросам лицензирования;
- информацию о принятии решения по конкретному заявлению по вопросам лицензирования;
- сведения о нормативных актах по вопросам лицензирования деятельности в области оказания услуг связи (наименование, номер, дата принятия нормативного правового акта);
- перечень необходимых документов для получения лицензии;
- требования к заверению документов, прилагаемых к заявлению;
- место размещения на официальном сайте Россвязьнадзора информации реестра лицензий в области связи, а также справочных материалов по вопросам лицензирования.

При консультировании по электронной почте ответ на обращение направляется на электронный адрес заявителя в срок, не превышающий двух рабочих дней с момента поступления обращения.

Подводя итоги изложенному, кратко отметим, что любая административная процедура по реализации государственных функций, оказанию государственных услуг, таким образом, является одной из предупредительных мер по предотвращению противоправного бездействия государственных служащих. Именно этим обусловлено введение административных регламентов в организацию деятельности государственных органов и государственных служащих.

2.2. Основные направления и административно-правовые способы преодоления противоправного бездействия государственных служащих

Качественное реформирование и изменение института государственной службы, реформирование государственно-служебной деятельности находится лишь в начальной стадии своего становления и позволяет исследователям, а значит и законодателю избрать различные направления (пути) и административно-правовые средства повышения эффективности деятельности государственного аппарата. Вместе с тем, любое реформирование представляет собой процесс, основанный на глубоком осмыслении и анализе существующих в государстве, государственном устройстве, государственном аппарате, обществе и законодательстве пробелов и проблем.

Реально существующая проблема противоправного бездействия государственных служащих в условиях необходимости повышения эффективности государственно-служебной деятельности, как представляется, достаточно остро встала перед Российским государством и научной общественностью, создавая обширное поле для творческих изысканий.

Бездействие государственных служащих зачастую тормозит формирование полноценного правового государства в России, развитого

гражданского общества и эффективного государственного аппарата, способного своевременно разрешать стоящие перед государством, обществом, физическими и юридическими лицами внутренние и внешние проблемы, возникающие в сфере государственного (публичного) управления. Поиск и формирование путей (направлений) преодоления бездействия государственных служащих связаны, по нашему мнению, с недопустимостью создания препятствий в реализации прав и свобод граждан и иных субъектов деяниями лиц, которые на профессиональной основе, воплощая в жизнь требования закона, должны соблюдать и защищать их как высшую ценность в Российском государстве.

В послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации в 2006 году отражено, что основным приоритетом развития российской государственности и политической системы является чёткое понимание, что авторитет государства должен основываться не на вседозволенности и попустительстве, а на способности принимать справедливые законы и твёрдо добиваться их исполнения¹⁸⁰.

В концепции административной реформы Российской Федерации в 2006 – 2008 годах, в качестве основных задач достижения цели повышения эффективности деятельности служащих обозначены:

– модернизация системы информационного обеспечения деятельности;

– формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления¹⁸¹.

Анализ выявленных и отраженных в работе причин и условий, влияющих на возникновение и существование бездействия государственных

¹⁸⁰ См.: Путин В. Послание Федеральному Собранию РФ // Рос. газ. – 2006. – 11 мая.

¹⁸¹ См. подробнее: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

служащих, взаимосвязь и взаимообусловленность существующих явлений и процессов в мире позволяют сделать вывод о том, что основные направления реформирования, обозначенные в Указе Президента РФ «О федеральной программе реформирования государственной службы Российской Федерации на 2003 – 2005 годы» актуальны и сейчас. Это подтверждается и существующей нормативной базой, поскольку уже 12 декабря 2005 года Президентом РФ был подписан Указ «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» на 2006 – 2007 годы»¹⁸².

Следовательно, реформирование государственной службы и государственно-служебной деятельности необходимо осуществлять в рамках следующих основных направлений:

- совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы по вопросам реформирования государственной службы и государственно-служебной деятельности;
- совершенствование кадрового обеспечения, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;
- создание материально-технических условий для эффективного функционирования федеральной государственной службы;
- формирование системы управления государственной службой;
- модернизация информационного обеспечения деятельности служащих.

Представляется, что пресечение противоправного бездействия государственных служащих должно производиться с использованием и учётом зарубежного опыта. Проблемой повышения эффективности реализации исполнительной власти государственными служащими,

¹⁸² О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005годы) на 2006 – 2007 годы: Указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 // Собр. законодательства РФ. – 2005. – № 51. – Ст. 5514.

недопустимости их бездействия занимались и занимаются учёные различных государств.

Так, Ф. Герцбергом была разработана концепция мотивационной гигиены, положительно влияющая на психическое здоровье в процессе трудовой деятельности. Все факторы, сказывающиеся на мотивах выполнения трудовых обязанностей, были разделены на две группы: способствующие и препятствующие удовлетворению трудом. К первой группе отнесены успехи, признание заслуг, степень ответственности, профессиональный рост и др.; ко второй – социально-психологический климат в организации¹⁸³.

Можно отметить, что и в России, одним из способов на пути формирования эффективного государственного аппарата, устранения противоправного бездействия в государственно-служебной деятельности является повышение и усиление мотивации служащих при реализации ими административно-правового статуса по государственной службе.

Повышение мотивации государственных служащих может быть осуществлено, по нашему мнению, различными средствами: установлением в законодательстве гарантий при осуществлении обязанностей по государственной службе; материальным, моральным и иным поощрением государственных служащих, надлежащим образом исполняющих возложенные на них должностные обязанности.

И если проблема повышения мотивации государственных служащих относительно решена в Российской Федерации, то учет профессиональных заслуг государственных служащих, их деловых качеств и индивидуальных особенностей до сих пор отсутствует.

Тогда как при изучении французской гражданской службы Р.Грегори в монографии отмечал, что административно-государственное управление представляет собой особую социальную функцию, направленную на

¹⁸³ См.: *Киллен К.* Вопросы управления. – М.: Экономика, 1981. – С. 93–94.

упорядочение развития в интересах всего общества, где государственный чиновник выступает агентом власти¹⁸⁴, является организующим началом в реализации властных полномочий, компетенции государственных органов.

Соответственно, поиск административно-правовых средств борьбы с бездействием государственных служащих также должен быть основан на учете субъективных особенностей служащего в рамках формирования системы управления государственной службой посредством совершенствования механизма кадрового обеспечения, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Д. Макгрегор полагал, что эффективное и целенаправленное управление государственными служащими должно осуществляться на основе знания следующих постулатов:

– средний служащий в силу своей природы не любит работать и при возможности стремится избежать труда;

– вследствие прирожденной неприязни к труду большую часть служащих необходимо принуждать, контролировать, направлять или угрожать им наказанием, чтобы они работали напряженно для целей организации;

– средний служащий предпочитает, чтобы им руководили, стремится избежать ответственности, сравнительно нечестоблюбив и более всего предпочитает собственную безопасность¹⁸⁵.

В юридической литературе отечественные ученые-юристы также обращают внимание на индивидуально-психологические особенности служащих, так называемый субъективный, человеческий фактор: «...Сегодня мы опять видим несоответствие функций, целей и задач, за которые должны отвечать чиновники, с их собственным пониманием этих задач»¹⁸⁶. Член Совета Федерации Федерального Собрания Российской

¹⁸⁴ *Gregoire R.* The French Civil Service. – Brussels, 1974. – P. 15 – 22.

¹⁸⁵ *McGregor D.* From Human Side of Enterprise. – McGraw-Hill Book Company, 1960. – P. 33 – 34.

¹⁸⁶ *Исаев А.* Административная реформа: Уроки прошлого и тернии настоящего // Власть. – 2004. – №6. – С. 11.

Федерации от Московской областной Думы И.Б. Брынцалов вообще в качестве критерия эффективности деятельности административного аппарата выделил способность служащих воспринимать стратегические установки, на основе которых следует решать конкретные текущие задачи¹⁸⁷.

Представляется, что одним из перспективных средств совершенствования механизма кадрового обеспечения для государственной службы, влияющим на повышение мотивации государственных служащих и, соответственно, на преодоление противоправного бездействия, с точки зрения недопущения влияния субъективных особенностей государственного служащего на правомерное удовлетворение прав и законных интересов физических и юридических лиц (например, в силу недостаточного уровня профессиональных знаний), будет являться закрепление независимо от формы выражения (в действующем законодательстве о соответствующем виде государственной службы, административном регламенте, положении о соответствующем федеральном органе исполнительной власти или ином источнике) обязанности руководителя государственного органа (его структурного подразделения либо другого, специально созданного органа или структурного подразделения для управления за кадровым составом служащих) по осуществлению тестирования государственных служащих, осуществляемого как при приёме на государственную службу, так и в процессе повышения квалификации, то есть осуществление подбора государственных служащих по уровню их профессиональной компетенции, производимый с учётом личностных и деловых качеств.

На наш взгляд, проведение тестирования должно иметь следующие цели: с одной стороны, определение уровня специальных знаний, полученных ими в результате профессиональной подготовки в соответствующих областях, знания ведомственных нормативных актов, способность их практического применения, а с другой – определение иных

¹⁸⁷ Буравлев Ю.М. Реформы государственного управления и государственной службы в России: Монография. – М.: Юрист, 2006. – С. 80.

индивидуально-психологических особенностей лица, претендующего на замещение той или иной государственной должности.

В настоящее время возможность проведения тестирования предусмотрена лишь для некоторых видов государственной службы.

Так, Регламентом конкурсной комиссии федеральной службы финансово-бюджетного надзора по проведению конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации¹⁸⁸ установлено, что данный конкурс объявляется решением руководителя Федеральной службы на основании письменного мотивированного обращения начальника управления Федеральной службы, в котором имеется вакантная должность. Письменные мотивированные обращения, наряду с просьбой об объявлении конкурса, должны содержать наименование вакантной должности гражданской службы, а также перечень теоретических вопросов и конкретные практические ситуационные задачи, необходимые для тестирования кандидата на замещение вакантной должности.

Упомянутый конкурс проводится с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов.

Кандидатам гарантируется равенство прав в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Для оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов на вакантную должность государственной гражданской службы на второй стадии конкурса конкурсная комиссия применяет методы: тестирование; проведение групповых дискуссий; написание реферата, индивидуальное

¹⁸⁸ Об утверждении Регламента Конкурсной комиссии Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по проведению конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации и методики проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации в Федеральной службе финансово-бюджетного надзора: Приказ Росфиннадзора от 1 декабря 2005 г. № 261 // Бюл. нормат. актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 4.

собеседование и др.

Тестирование кандидатов на конкретную вакантную должность проводится по единому перечню теоретических вопросов, заранее подготовленному управлением, в котором имеется вакантная должность. Тест составляется на базе Квалификационных требований к кандидатам на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации в Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденных руководителем Федеральной службы финансово-бюджетного надзора 7 июня 2005 года. Кандидатам на вакантную должность предоставляется одно и то же время для подготовки письменного ответа. Оценка теста проводится по количеству правильных ответов.

Приказом Министерства Внутренних дел РФ «Об утверждении наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников внутренних дел»¹⁸⁹ установлено, что по прибытии на учебу сотрудниками, направленными на повышение квалификации, проводится собеседование или тестирование по знанию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, регламентирующих деятельность подразделений органов внутренних дел по направлениям оперативно-служебной деятельности. Образовательные учреждения на основании этих данных анализируют уровень подготовленности сотрудников, при необходимости вносят изменения и дополнения в учебные программы, направляют предложения в органы (подразделения, учреждения) внутренних дел по улучшению качества обучения сотрудников для эффективного осуществления служебной деятельности.

Значение тестирования как при приёме на государственную службу, так и в процессе продвижения по службе заключается, на наш взгляд, в том, что

¹⁸⁹ Об утверждении наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: Приказ Мин. внутренних дел РФ от 28 октября 2006 г. № 860 // Бюл. нормат. актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – 1 января. – № 1.

оно является одним из инструментов, оказывающих эффективное содействие в решении вопроса о способах преодоления бездействия государственных служащих, поскольку позволяет уяснить особенности познавательной, интеллектуальной сферы государственного служащего заблаговременно, его профессионально-значимые качества, особенности мотивации к профессиональному развитию, саморазвитию, эффективному выполнению возложенных на него служебных обязанностей.

Изложенное, полагаем, свидетельствует о необходимости законодательного закрепления обязанности по проведению двухуровневого тестирования (на проверку наличия необходимых теоретических знаний и практических навыков и на определение индивидуально-психологических особенностей личности) в нормативных актах Российской Федерации о государственной службе. Иными словами, дальнейшее совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы России по вопросам реформирования государственной службы в рамках совершенствования системы управления государственной службы должно осуществляться посредством:

- а) реформирования административно-управленческого состава в результате совершенствования механизма кадрового обеспечения, подготовки, переподготовки и повышения квалификации служащих в результате законодательного (нормативного) закрепления обязанности по проведению и прохождению двухуровневого тестирования;
- б) дальнейшего стимулирования служебной деятельности государственных служащих и усиления их мотивации к службе.

На наш взгляд, одним из способов повышения мотивации государственных служащих, способствующим предотвращению противоправного бездействия, может являться закрепление в действующем законодательстве обязанности по принесению присяги для лиц, впервые принимаемых на государственную службу, что повышает позитивную

юридическую ответственность лица, принятого в «ряды служащих».

В то же время, принесение присяги в России не представляет повсеместную практику. В частности, нормативные акты, регламентирующие такие виды государственной службы, как гражданская, федеральная служба безопасности, государственная служба российского казачества, не содержат обязанности для принимаемых впервые на государственную службу лиц по принесению присяги. Особенностями соответствующего вида государственной службы, как представляется, может быть обусловлено разнообразное содержание текста присяги, но основополагающий её смысл должен заключаться в убеждении и практическом применении при осуществлении государственной службы обязанности: по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина как высших ценностей Российского государства; строгому, неукоснительному соблюдению и выполнению требований Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативно-правовых актов; честному и добросовестному выполнению возложенных обязанностей.

Так, в качестве предлагаемых изменений и дополнений в законодательные и иные нормативные акты о соответствующем виде государственной службы, соответствующем органе исполнительной власти должно быть закреплено в качестве условия приема на службу требование об обязательном принесении лицом присяги.

Общий текст присяги для любого вида государственной службы может быть следующего содержания:

Пункт 1. Государственный служащий, впервые принятый на государственную службу не позднее 1 месяца со дня принятия приводится к присяге.

Пункт 2. Порядок принятия присяги определяется руководителем соответствующего государственного органа в Регламенте его работы.

Пункт 3. Утверждается следующий текст присяги:

«Я (Ф.И.О.) торжественно присягаю быть верным Российскому государству и народу Российской Федерации как единственному носителю власти и суверенитета при осуществлении возложенных обязанностей по государственной службе, свято соблюдать и исполнять Конституцию и законы Российской Федерации, защищать права и свободы человека и гражданина, охраняемые законом интересы общества и государства, добросовестно исполнять возложенные должностные обязанности, не допускать в своей деятельности противоправное бездействие».

Таким образом, в борьбе с бездействием государственных служащих важно формирование позитивной ответственности государственного служащего, его морально-нравственное воспитание, развитие которых может быть обеспечено кодексом чести (этики) государственных служащих.

Так, М.В. Костенников и А.В. Куракин при изучении предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы в зарубежных государствах также указали на необходимость привлечения этических принципов в процесс управления: «... В целях предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы лица, занимающие государственные должности, должны при решении служебных вопросов действовать исключительно в общественных интересах, принципиально, открыто, честно, действовать на основании принципа подотчетности и лидерства»¹⁹⁰.

Полагаем, что принятие подобного акта независимо от вида источника изложения норм поведения чиновников: кодекса, закона либо рекомендации – позволит усилить и осознать чувство ответственности государственного служащего перед обществом, усилить систему контроля за неправомерным бездействием государственных служащих, поскольку закрепленные в нем положения, обязанность по их соблюдению, будут обязательными к исполнению.

¹⁹⁰ Костенников М.В., Куракин А.В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы: Учеб. пособие. – М.: Щит-М, 2004. – С. 167 – 169.

Модернизация информационного обеспечения деятельности служащих и, соответственно, прав физических, юридических лиц и иных субъектов на получение информации о деятельности государственных служащих и принимаемых ими решениях также является эффективным направлением проводимой в России административной реформы по решению проблемы бездействия и повышению качества реализации исполнительной власти, частично получившим свое разрешение в действующем законодательстве.

Представляется, что обеспечение информационной открытости деятельности государственных служащих может быть осуществлено различными средствами: размещением информации об организации и деятельности государственных органов и государственных служащих в сети Интернет, ведением должностных историй государственных служащих, закреплением обязанности государственных служащих отчитываться о своей деятельности перед населением как носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации.

По итогам проводимой административной реформы за 2006 год свое законодательное закрепление в принимаемых федеральными органами исполнительной власти административных регламентах уже нашло требование о размещении соответствующей информации в сети Интернет¹⁹¹. Так, Административным регламентом исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним закреплено следующее:

а) информация о порядке исполнения государственной функции предоставляется гражданам посредством размещения в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (в том числе в сети Интернет);

¹⁹¹ См. подробнее, напр.: Административный регламент исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Приказ Минюста РФ от 14 сентября 2006 г. № 293 // Рос. газ. – 2006. – 22 сент. – № 212; Административный регламент Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 3 июля 2006 г. № 513 // СПС «Консультант-Плюс».

б) сведения о местонахождении, контактных телефонах (телефонах для справок), Интернет-адресах, адресах электронной почты Росрегистрации и его территориальных органов, сведения о местонахождении, контактных телефонах и Интернет-адресах органов, в которых заявители могут получить документы, необходимые для государственной регистрации прав, – размещаются в табличном виде и в виде карты-схемы на Интернет-сайтах территориальных органов Росрегистрации и на информационных стендах в зале приема/выдачи документов территориальных органов Росрегистрации (их обособленных подразделений);

в) сведения о графике (режиме) работы Росрегистрации и его территориальных органов сообщаются по телефонам для справок (консультаций), а также размещаются на Интернет-сайтах Росрегистрации и ее территориальных органов и на информационном стенде перед входом в здание, в котором располагается территориальный орган Росрегистрации (его обособленное подразделение).

Изложенное свидетельствует, таким образом, о расширении предусмотренных законодательством средств получения информации в целях создания условий для наиболее полной реализации прав, свобод и законных интересов физических лиц и иных субъектов, что, несомненно, является положительным результатом реформирования.

Однако на достигнутом останавливаться уже нецелесообразно. Необходимо уделить внимание и иным средствам модернизации, например, регулированию отношений по распространению в средствах массовой информации материалов и сообщений о деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой

информации»¹⁹² установлено, что государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации обязаны обеспечивать распространение следующих теле- и радиопрограмм в полном объеме не менее чем по одному общероссийскому телеканалу и одному общероссийскому радиоканалу в удобное для телезрителей и радиослушателей время, но не позднее чем через двадцать четыре часа с момента совершения соответствующих событий:

- обращений и заявлений Президента Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, трансляция которых предусмотрена соответствующими федеральными органами государственной власти;

- торжественной церемонии вступления в должность Президента Российской Федерации;

- открытия первого заседания Совета Федерации;

- открытия первого заседания Государственной Думы;

- открытия первого заседания нового Правительства Российской Федерации.

Государственные аудиовизуальные средства массовой информации при формировании программной политики должны предусматривать в иных публицистических, информационных и информационно-аналитических программах всестороннее и объективное информирование телезрителей и радиослушателей о работе федеральных органов государственной власти, основных принципах государственного устройства Российской Федерации, основных направлениях внутренней и внешней политики государства, деятельности Президента Российской Федерации, программе деятельности Правительства Российской Федерации, позиции депутатских объединений в Государственной Думе, депутатов Совета Федерации и депутатов

¹⁹² О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации: Федер. закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ (в ред. ФЗ от 16.10.2006 № 160-ФЗ) // Рос. газ. – 1995. – 14 янв. – № 9 –10; Собр. законодательства РФ. — 2006. — № 43. — Ст. 4412.

Государственной Думы, разрешении дел и споров судами. Органы государственной власти, их должностные лица могут выступать инициаторами распространения таких программ в соответствии с законодательством о телерадиовещании.

Представляется, что федеральные аудиовизуальные средства массовой информации обязаны обеспечить также распространение в теле- и радиопрограммах всех решений государственных служащих и органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы, обязанности человека и гражданина, организаций и иных субъектов. В свою очередь на органы государственной власти и, соответственно, государственных служащих должна быть возложена обязанность по инициированию распространения таких программ, что должно найти свое разрешение в пакете подготовленных изменений и дополнений к нормативно-правовым актам, регламентирующим организацию и деятельность средств массовой информации и государственных органов.

В аспекте развития гласности и обеспечения информационной открытости полагаем, что эффективным средством преодоления бездействия государственных служащих может стать закрепление обязанности руководителей государственных органов (начальников соответствующих структурных подразделений) по обеспечению доступного вывешивания информации о путях и способах, а также порядке обжалования решений, принимаемых государственными служащими, их действий, бездействий, а не только размещение информации о порядке работы на информационных стендах.

В юридической литературе не вызывает сомнения точка зрения, что на практике еще очень мало судебных дел, возникающих в связи с обжалованием актов и действий государственных органов и должностных лиц. Одной из причин называют недостаточную осведомленность граждан и

организаций о возможностях судебной и административной защиты нарушенных прав.

Следует отметить, что действующим законодательством Российской Федерации¹⁹³ для граждан предусмотрено два способа обжалования бездействия государственных служащих: судебный и административный.

Закон воспроизводит положения Конституции Российской Федерации¹⁹⁴, закрепляя возможность каждого гражданина обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными бездействиями, действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы в течение трёх месяцев со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права; одного месяца со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом, при этом уважительной причиной считаются любые обстоятельства, затруднившие получение информации об обжалованных действиях (решениях) и их последствиях.

Возможность обжалования бездействия государственных служащих, как отмечалось ранее, связана с необходимым условием в виде следующих последствий:

- нарушение прав и свобод граждан;
- создание препятствий в осуществлении гражданином прав и свобод;
- незаконное возложение на гражданина какой-либо обязанности либо незаконное привлечение к какой-либо ответственности.

¹⁹³ См. подробнее: Закон РФ № 4866–1.

¹⁹⁴ См. подробнее: Конституция РФ.

Административный порядок обжалования сводится к праву гражданина обратиться с жалобой на бездействия, нарушающие его права и свободы, к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, должностному лицу, государственному служащему.

Обозначенную проблему, думается, возможно решить посредством законодательного закрепления в любом источнике обязанности государственного служащего ознакомить с порядком и способами под роспись на документе, выдаваемом государственным служащим обратившемуся лицу, с указанием сроков и разъяснением порядка обжалования. Это, с одной стороны, способствует повышению уровня правовой грамотности обращающихся, а с другой – морально стимулирует государственных служащих и усиливает их позитивную юридическую ответственность.

Законодательство Российской Федерации¹⁹⁵ предусматривает, кроме того, возможность для граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. При этом, под обращениями граждан понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба¹⁹⁶, а также устное обращение гражданина в государственный орган либо должностному лицу, в компетенцию которых входит разрешение указанных в обращении вопросов.

Буквальное толкование норм права, регламентирующих порядок обжалования бездействия государственных служащих и направления

¹⁹⁵ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Рос. газ. – 2006. – 5 мая. – № 95.

¹⁹⁶ Предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества; Заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц; Жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

обращений, позволяет сформулировать вывод о формальной невозможности защиты от бездействия государственных служащих, например, юридических лиц, а также свидетельствует, как отмечалось выше, о значительной сложности его осуществления простыми гражданами, не знающими законов.

В связи с изложенным представляется, что в целях преодоления противоправного бездействия государственных служащих в отношении юридических лиц и иных участников управленческих отношений нормы законодательства о порядке обжалования и направлении обращений в соответствующие государственные органы и должностным лицам должны быть дополнены изменениями, которые могут быть сформулированы следующим образом:

– в законе «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в статье 1 предусмотреть, что физические лица, юридические лица и иные субъекты вправе обратиться с жалобой в суд, если считают, что неправомерными бездействиями, действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены их права и свободы.

Информация об установленном порядке обжалования размещается на информационных стендах в доступных для обращающихся помещениях государственного органа и его структурных подразделениях, в которых производится обслуживание, а так же доводится до сведения посредством ознакомления под роспись на документе, выдаваемом государственным служащим обратившемуся лицу, с указанием сроков обжалования;

– в законе «О порядке рассмотрения обращений граждан» в статье 2 закрепить, что физические лица, юридические лица и иные субъекты обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и

должностным лицам.

Информация об установленном законодательством порядке направления обращений размещается на информационных стендах в доступных для обращающихся помещениях государственного органа и его структурных подразделениях, в которых производится обслуживание.

Другим, не менее перспективным средством повышения мотивации к эффективной работе и модернизации информационной открытости видится создание общероссийской или региональной базы данных должностных историй недобросовестных государственных служащих. В свою очередь законодательством РФ в федеральном законе «О кредитных историях» предусмотрено создание базы данных лишь в отношении недобросовестных заёмщиков¹⁹⁷.

Представляется, что уровень современного развития общества, малоэффективная работа государственных служащих, а также достигнутый высокий уровень средств сбора, хранения, обобщения и обмена информацией обуславливают возможность и необходимость законодательного закрепления ведения должностных историй государственных служащих. Под должностной историей следует понимать систему информации, характеризующую исполнение государственным служащим возложенных на него должностных обязанностей (полномочий).

Должностные истории государственных служащих структурно могут быть разбиты на две части: общую часть (титульную) и основную.

В общей части необходимо указать наименование государственного органа, его специализацию (сферу деятельности), занимаемую должность и фамилию, имя, отчество государственного служащего; основной – ведущие направления должностных обязанностей государственного служащего, а также сведения о поощрениях за их выполнение и о ненадлежащем

¹⁹⁷ О кредитных историях: Федер. закон 30 декабря 2004 г. № 218–ФЗ (в ред. ФЗ от 21.07.2005 № 110-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 44; № 30 (ч. 2). – Ст. 3121.

выполнении либо невыполнении должностных обязанностей, вынесенных судебных решениях, которыми признаны незаконными бездействия, действия и иные решения государственного служащего.

Представляется, что прерогативой законодателя в данном направлении будет являться решение вопроса об источнике общеобязательных правил поведения о ведении должностных историй, назначении ответственных за ведение должностных историй, конкретного объема информации, входящей в ее состав, порядка доступа к истории и финансирования.

Значение ведения базы данных о должностных историях государственных служащих сводится, по нашему мнению, к расширению возможности контроля населения за деятельностью государственных органов, формированию чёткого представления обращающегося за совершением какого-либо действия субъекта о круге лиц, обязанных совершить указанные действия, расширению контроля кадровых служб за отбором кадров, сведения из которых могут и должны учитываться при решении вопроса о продвижении по службе, поощрении, применении дисциплинарных взысканий и в иных аналогичных случаях, что будет являться серьезным стимулом для государственного служащего по недопустимости бездействия.

Альтернативой должностным историям либо одновременно действующим средством может стать и ведение реестра привлеченных к соответствующей ответственности государственных служащих за противоправное бездействие. Данный реестр позволит обеспечить учет и выявить реальную картину распространенности бездействия в масштабах государства при осуществлении государственными служащими публичного управления, а также будет содействовать дальнейшему развитию и практической реализации принципа гласности посредством обеспечения заинтересованных лиц информацией о привлеченных к юридической ответственности государственных служащих. Ведение реестра и его

формирование, на наш взгляд, должны осуществляться на основании вступивших в законную силу судебных постановлений о привлечении за противоправное бездействие государственного служащего к соответствующему виду юридической ответственности либо приказ о привлечении к дисциплинарной ответственности посредством включения в него таких сведений, как: фамилия, имя отчество государственного служащего; наименование государственного органа, в котором состояло либо состоит на службе лицо; дата совершения бездействия, обстоятельства его совершения и квалификация; наименование органа, рассмотревшего вопрос о привлечении к юридической ответственности; ее вид или срок; дата исключения из реестра и сведения о пересмотре соответствующего постановления (решения), приказа.

Как и в случае должностных историй, прерогативой законодателя здесь, на наш взгляд, будет являться решение вопроса об источнике закрепления норм и возложении обязанности по формированию и ведению реестра.

Подводя итоги исследованию приоритетных направлений и эффективных средств преодоления противоправного бездействия государственных служащих в целях повышения эффективности государственно-служебной деятельности отметим еще раз, что на «сегодняшний день» не выработано чёткого, единого подхода к преодолению бездействия в целом и государственных служащих в частности. Возможно, это следствие отсутствия должного внимания к проблеме бездействия государственных служащих, а возможно – нежелание законодателя «увидеть» и признать его существование.

В то же время мы не пытались рассмотреть все возможные направления и способы борьбы с бездействием государственных служащих. Решение проблем в публичном управлении, направленных на недопущение распространения и увеличения неправомерного бездействия

государственных служащих, можно рассматривать, по замечанию П. Чекланда, как никогда не заканчивающийся процесс познания. В каждом конкретном случае необходимы всестороннее изучение ситуации, вовлечение государственного служащего в проблемную ситуацию и изучение иных вопросов, имеющих значение для конкретной ситуации¹⁹⁸.

2.3. Административная юстиция в системе правовых средств борьбы с неправомерным бездействием государственных служащих

В юридической литературе уже давно закрепилось убеждение, что реальное обеспечение правовой защиты субъективных прав граждан, установленных в Конституции РФ (а ранее – в Декларации прав и свобод человека и гражданина) и других законах, представляет собой важнейшую задачу современного правового государства¹⁹⁹. «Правовое государство, – говорит О. Майер, – есть государство, в котором благодаря разделению властей, обеспечивается господство закона также и в сфере управления... и, вместе с тем, по аналогии с судебным приговором»²⁰⁰.

«В России, – как верно замечает Ю.Н. Стариков, – контроль за законностью действий и (или) бездействий административно-правового характера, к сожалению, и по сей день не обеспечен традиционными и обязательными для специальной ветви судебной власти атрибутами, то есть специальными судебными органами, особой процессуальной формой разрешения дела, собственной компетенцией, соответствующей процедурой разрешения подведомственных дел, необходимыми юрисдикционными

¹⁹⁸ См.: *Checkland P. From Optimising to Learning: a Development of Systems // Thinking for 1980V/J. Opt. Res. Soc.* – 1985. – № 36. – P. 757 – 760.

¹⁹⁹ *Стариков Ю.Н.* Административная юстиция. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998 г. – С. 73.

²⁰⁰ Административная юстиция: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия: В 2 ч. / Сост. и вступ. ст. Ю.Н. Старикова. – Воронеж, 2004. – Ч.2. – С. 227.

полномочиями, оптимальной организационной структурой и соответствующей законодательной основой»²⁰¹.

Президент Российской Федерации в качестве основной стратегической цели проводимых в России судебной и административной реформ в своих Посланиях Федеральному Собранию РФ неоднократно отмечал, что формирование эффективного механизма разрешения споров в сфере государственного управления должно осуществляться за счет совершенствования административных и судебных механизмов²⁰².

В связи с изложенным, в условиях поиска способов борьбы с противоправным бездействием государственных служащих в целях обеспечения реальной правовой защиты субъективных прав участников публично-правовых, управленческих отношений нельзя не отметить институт административной юстиции как один из наиболее эффективных и перспективных видов контроля за исполнительной властью, государственным служащими, возникающий в процессе механизма правового регулирования и обусловленный особенностями административно-правовых отношений и кругом рассматриваемых государственным служащими вопросов.

В настоящее время понятие «административная юстиция» не имеет легального определения.

Анализ существующих научных работ ведущих ученых России по обозначенной проблематике позволяет выделить два основных подхода к понятийному и сущностному определению административной юстиции – широкий и узкий. В широком смысле под ней понимается порядок разрешения споров между гражданином и органом государственного управления судами и (или) квазисудебными органами, либо упорядоченная система внешнего контроля за действиями административных органов и их

²⁰¹ См.: Там же. – С. 76.

²⁰² См., напр.: *Минашкин А.В.* Право граждан на обращения: состояние и перспективы правового регулирования // Юрист. – 2005. – № 7.

должностных лиц по отношению к гражданам²⁰³. Согласно узкому подходу административная юстиция представляет собой рассмотрение и разрешение в судебном порядке споров граждан и юридических лиц с субъектами публичной власти (административными органами) по вопросам их властной деятельности²⁰⁴. Одновременно большинство ученых сходятся в позиции о том, что административная юстиция включает:

- 1) правосудие, т.е. деятельность судов в процессуальной форме;
- 2) рассмотрение и разрешение споров между гражданами, юридическими лицами и субъектами административной власти;
- 3) споры по поводу законности и обоснованности властных бездействий (действий)²⁰⁵.

Выделение основополагающих признаков административной юстиции предполагает обоснованность узкого подхода ученых в определении понятия административной юстиции. Таким образом, административная юстиция – это судебный контроль посредством рассмотрения и разрешения на предмет законности споров о бездействии государственных служащих, возникающих в сфере государственного управления.

Как стадия юридического процесса судебный контроль имеет свой объект – бездействие государственных служащих, под которым мы понимаем именно то, на проверку чего направлена жалоба заинтересованного лица. Аналогичная позиция изложена и в Арбитражном процессуальном кодексе России, в статье 29 которого установлено, что объектом рассмотрения арбитражными судами в порядке административного судопроизводства являются возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и прочие дела, связанные с оспариванием бездействия государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц. В рассматриваемом

²⁰³ См.: Козлова Л.С. Институт административной юстиции в структуре административного права // Административное право и процесс. – 2006. – № 1.

²⁰⁴ См.: Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. – 2005. – № 5.

²⁰⁵ См. об этом: Там же.

контексте бездействие как объект обжалования есть отсутствие каких-либо действий, имеющих юридическое значение для заинтересованного лица.

Предметом рассмотрения является спор о конкретном, административном (публичном) праве (административно-правовой или публичный спор), выраженный в требовании физических, юридических лиц определить характер бездействия государственного служащего – правомерное или неправомерное в целях восстановления нарушенного права, устранения препятствий в осуществлении прав и свобод, снятия и (или) освобождения от незаконно возложенной обязанности и привлечения к ответственности.

Применительно к форме выражения требования как верно, на наш взгляд, отмечается в юридической литературе В.В. Сажинной, природа административной юстиции, обусловленная тем, что одним из участников спора всегда является государственный служащий, наделенный властными полномочиями в отношении неподчиненных ему физических и юридических лиц, предполагает способ возбуждения производства не иск, а жалобу, в которой отражено материально-правовое требование к суду²⁰⁶. А.Б. Зеленцов, рассуждая о средствах заявления спора, также отмечает, что особенности нашей правовой культуры, которая традиционно складывалась как культура жалобы, предопределяют необходимость введения административной жалобы²⁰⁷.

Следует отметить, что в юридической литературе высказана также точка зрения о трансформации жалобы в административный иск, поскольку в судебном споре с субъектом власти гражданин должен быть не жалобщиком, а истцом²⁰⁸.

²⁰⁶ См.: Сажина В.В. Административная юстиция: к теории и истории вопроса // Сов. государство и право. – 1989. – № 9. – С. 36 – 44.

²⁰⁷ См.: Зеленцов А.Б. Актуальные проблемы административного права в контексте становления института административной юстиции в РФ // Административное право: Теория и современность: Сб. науч. тр. – М.: Проспект, 2006. – С. 183.

²⁰⁸ См.: Хаманева Н.Ю. Реформа судебной власти: нужны ли административные суды в России // Гражданин и право. – 2001. – № 5.

В ряде зарубежных государств, имеющих давний опыт эффективной работы административных судов, в законодательстве предусматриваются как специальные административные иски, так и введение специальной жалобы на бездействие.

Так, в соответствии с Законом Федеративной Республики Германия от 21 января 1960 года «Об административно-судебном процессе» предусматривается возможность подачи иска о принуждении к выполнению обязанности, то есть к изданию административного акта, отклоненного либо не принятого по причине бездействия административного органа²⁰⁹. В связи с тем, что бездействие административного органа является противоправным и вследствие этого нарушаются права истца, суд обязывает орган осуществить требуемое административное действие. Самостоятельным процессуальным средством защиты является, наряду с иском о принуждении, жалоба на бездействие административных органов. Параграф 75 закона устанавливает, что если по возражению либо ходатайству об издании административного акта постановление в разумный срок не было принято без достаточных на то оснований, то допускается подача жалобы на бездействие административного органа. При этом иск не может быть подан до истечения трех месяцев с момента заявления возражения или ходатайства об издании административного акта, кроме случаев, когда в связи с особыми обстоятельствами дела рекомендуется более короткий срок. Если имеется уважительная причина, по которой постановление по возражению еще не принято либо заявленный административный акт еще не издан, то суд может приостановить производство по делу на установленный им срок. Если в течение установленного судом срока возражение будет удовлетворено либо

²⁰⁹ См. подробнее: Административно-процессуальное право Германии = *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland*: Закон об административном производстве; Закон об административно – судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений / Пер. с нем.; сост. Бергманн В. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 97.

будет издан административный акт, дело объявляется разрешенным по существу²¹⁰.

Представляется, что введение жалобы на бездействие в Германии имеет основополагающую цель – установление судебного срока для издания административного акта, так называемая «эффективная жалоба»²¹¹. Если же в указанный срок он издан не будет, тогда-то и проверяется законность бездействия и принимаются меры, предусмотренные соответствующим законодательством Федеративной Республики Германия. Возможно, это неплохой вариант решения проблемы бездействия государственных служащих, но, к сожалению, на современном этапе развития административного судопроизводства в России вряд ли реальный.

Подобную функцию жалобы на бездействие в Российской Федерации выполняет представление органов прокуратуры, функциональное назначение которого, хотя и при наличии признака предварительной проверки, сводится к установлению пресекательных сроков для устранения бездействия государственных служащих, что, несомненно, в большинстве случаев приводит к его преодолению в рассмотренных прокуратурой случаях. Но их количество не так велико. Следовательно, необходима такая система развитых административно-правовых средств, которая позволит каждому эффективно и максимально быстро обеспечить свои права и законные интересы. Нам она видится первоначально в качестве введения в России специальных административных судов, хотя необходимость законодательного закрепления определенных терминов (будь то административная жалоба, либо административный иск, жалоба на бездействие государственного служащего) определенно назрела вследствие выделения законодателем административного судопроизводства как самостоятельной формы осуществления правосудия, требующей

²¹⁰ См.: Там же. – С. 117.

²¹¹ В соответствии с решением Европейского Суда по правам человека в рамках проверки польского уголовного процесса постановлено, что любой длительный процесс нарушает право граждан на скорый и справедливый процесс, и, соответственно, граждане должны иметь возможность эффективной жалобы // <http://www.yurclub.ru/docs/arbitration/article54.html>

соответствующей терминологии для обозначения средств и способов защиты. Однако выбор такой формы – исключительная прерогатива лишь законодателя.

С помощью административных судов обеспечится процессуальное равенство субъектов управленческих отношений в административном судопроизводстве вследствие закрепленных норм об особенностях бремени доказывания, особой, активной роли суда в процессе, особого порядка разрешения, установленных пресекательных сроков и иных специфических средств защиты²¹².

Правовым последствием разрешения конфликта, возникшего в сфере управления является признание законным или незаконным деяния государственного служащего, выраженного в форме бездействия, что влияет на права и обязанности обратившейся стороны в споре (физических или юридических лиц).

Таким образом, основное назначение административных судов в вопросе о преодолении неправомерного бездействия государственных служащих, на наш взгляд, заключается в практической реализации конституционно закрепленной обязанности государства по защите прав и свобод человека и гражданина, осуществляемой посредством следующих способов:

– судебного контроля за надлежащим, полным и своевременным выполнением возложенных на государственных служащих должностных обязанностей в целях недопущения, пресечения и устранения их противоправного бездействия;

– рассмотрения и решения вопроса о законности либо незаконности оспариваемого бездействия государственного служащего;

– содействия восстановлению нарушенных прав и свобод физических и юридических лиц.

²¹² См. подробнее: *Салищева Н.Г.* Проблемные вопросы административного процесса //Административное право и административный процесс: Актуальные проблемы: Сб. статей. – М.: Юристъ, 2004. – С. 221 – 233.

Анализ судебной практики по обжалованию бездействия государственных служащих позволяет сформулировать заключение, что содействие восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов участников публичных отношений осуществляется путем отмены решения государственного служащего либо установления срока для выполнения возложенной на него обязанности и является одновременно основой обеспечения привлечения государственных служащих, допустивших противоправное бездействие, к соответствующему виду юридической ответственности.

В настоящее время возможность обжалования бездействия государственных служащих в целях признания его незаконным предусмотрена различными нормативными актами²¹³. Так, Гражданский процессуальный кодекс РФ в главе 23 «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» устанавливает, что суд рассматривает дела, возникающие из публичных правоотношений:

– по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

– иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда.

Суд приступает к рассмотрению дела, возникающего из публичных правоотношений, на основании заявления заинтересованного лица. В заявлении должно быть указано, какие решения, действия (бездействие) должны быть признаны незаконными, какие права и свободы лица нарушены этими решениями, действиями (бездействием). Обращение

²¹³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.06.2003 № 86-ФЗ, 07.06.2004 № 46-ФЗ, 28.07.2004 № 94-ФЗ, 02.11.2004 № 127-ФЗ, 29.12.2004 № 194-ФЗ, 21.07.2005 № 93-ФЗ, 27.12.2005 № 197-ФЗ, 05.12.2006 № 225-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; 2003. – № 27 (ч.1). – Ст. 2700; 2004. – № 24. – Ст. 2335; № 31. – Ст. 3230; № 45. – Ст. 4377; 2005. – №1 (ч. 1). – Ст. 20. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3104; 2006. – № 1. – Ст. 8; № 50. – Ст. 5303; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. ФЗ от 28.07.2004 № 80-ФЗ, 02.11.2004 № 127-ФЗ, 31.03.2005 № 25-ФЗ, 27.12.2005 № 197-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012; 2004. – № 31. – Ст. 3216. – № 45. – Ст. 4377; 2005. – № 14. – Ст. 1210; 2006. – № 1. – Ст. 8.

заинтересованного лица в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу не является обязательным условием для подачи заявления в суд.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ в главе 22 «Особенности рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений» закрепил, что дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются по общим правилам искового производства, если иные правила административного судопроизводства не предусмотрены федеральным законом. Производство по делам об оспаривании бездействия государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц возбуждается на основании заявления заинтересованного лица, обратившегося в арбитражный суд с требованием о признании незаконными бездействия указанных органов и лиц. Заявление может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом. Пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

В заявлении должны быть указаны:

- наименование органа или лица, которые совершили оспариваемое бездействие;
- название, номер, дата принятия решения, время совершения деяния;
- права и законные интересы, которые, по мнению заявителя, нарушаются оспариваемым бездействием;
- законы и иные нормативные правовые акты, которым, по мнению заявителя, не соответствует бездействие;
- требование заявителя о признании бездействия незаконным.

При рассмотрении дела арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого бездействия и устанавливает его

соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые совершили оспариваемое бездействие, а также устанавливает, нарушают ли оспариваемое бездействие права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Обязанность доказывания законности совершения оспариваемого бездействия, а также обстоятельств, послуживших основанием для совершения оспариваемого бездействия, возлагается на орган или лицо, которые совершили бездействие. Арбитражный суд, установив, что бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании бездействия незаконным.

Основополагающим нормативным актом по вопросу возможности обжалования бездействия является, как отмечалось ранее, и Закон РФ от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», в который Федеральным законом от 14 декабря 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» были внесены изменения, предусматривающие возможность обжалования бездействия и государственных служащих.

Законом предусмотрена возможность защиты от бездействия государственного служащего в административном и (или) судебном порядке.

Однако установленный действующим законодательством Российской Федерации порядок обжалования бездействия государственных служащих, как отмечается в юридической литературе, зачастую является неэффективным²¹⁴. Он обусловлен при административном порядке

²¹⁴ См., напр.: *Соловьева А.К.* Административная юстиция России: Автореф. дис... на соискание ученой степени канд. юрид. наук. – СПб., 1999. – 20 с.; *Филитова И.А.* Организационно-правовые и теоретические

существующими ведомственными интересами, что снижает эффективность гарантированной в Конституции государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, укрепления законности. Судебный порядок, в свою очередь, обусловлен отсутствием надлежащего профессионализма среди судей судов общей юрисдикции, высокой загруженностью, частым изменением административного законодательства и множеством подзаконных нормативных актов, регламентирующих деятельность государственных служащих различных органов.

Следовательно, введение административных судов в России позволит также сократить значительную нагрузку федеральных судей судов общей юрисдикции и обеспечить законность в сфере публичного управления.

Председатель Высшего Арбитражного суда РФ В.Ф. Яковлев еще в 1997 году отметил, что создание общих и специализированных судов является правилом формирования демократической судебной системы, отвечающей общеевропейским стандартам, а специализация судей на определенной категории дел доказывает, что эти дела рассматриваются в таких судах на более высокой профессиональной базе, чем в судах общей юрисдикции²¹⁵. Данная точка зрения обусловлена также существующим в литературе выводом, что важнейшим признаком правового государства является судебная власть, имеющая оптимальную структуру и необходимую специализацию, обеспечивающая защиту прав и свобод, законных интересов участников публичных отношений от бездействия государственных служащих посредством административного судопроизводства, осуществляемого профессионалами²¹⁶.

Как верно отмечает М. Студеникина, участвуя в дискуссии о совершенствовании законодательства с точки зрения выбора пути развития

проблемы становления административных судов в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005. – 204 с.

²¹⁵ См.: Яковлев В.Ф. Арбитражные суды с позиций европейских правовых норм // Журн. рос. права. – 1997. – № 7. – С. 11.

²¹⁶ См.: Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: К продолжению дискуссий о содержании и значении // Государство и право. – 1994. – № 5. – С.43 – 44.

административной юстиции в России: «Несмотря на имеющуюся разветвленную систему судебных органов, в реальной жизни возникает ряд проблем, решение которых связано с повышением эффективности работы судов в сфере правозащитной деятельности, в связи с чем возникает вопрос: достаточна ли имеющаяся система судов для обеспечения защиты прав и законных интересов граждан во всех жизненных ситуациях? В этой связи и встает проблема административной юстиции как самостоятельной подсистемы в судопроизводстве»²¹⁷.

Российская юридическая доктрина также предполагает, что оценка актов администрации наиболее эффективна тогда, когда ее осуществляет независимый и самостоятельный орган судебной власти²¹⁸.

Начало дискуссиям о целесообразности создания административной юстиции в России, обсуждаемым в юридической литературе ведущими учеными-административистами Российской Федерации, положило закрепление в Основном законе государства положения о том, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства²¹⁹.

В качестве предпосылок формирования административной юстиции учеными выделяются законодательное закрепление возможности учреждения специализированных федеральных судов по рассмотрению административных дел²²⁰, исторический опыт организации административной юстиции в России²²¹, высокий удельный вес в России государственного регулирования, участия государства в структурах гражданского общества²²².

²¹⁷ Студеникина М. Административная юстиция: Какой путь избрать в России? // Рос. юстиция. – 1996. – № 5. – С. 35.

²¹⁸ См.: Хаманева Н.Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере государственного управления в Российской Федерации

²¹⁹ См. подробнее: Конституция РФ; Сажина В.В. Указ. соч. – С. 36 – 44; Бойцова В. Нужна ли нам административная юстиция? // Сов. юстиция. – 1993. – № 7. – С. 12 – 13.

²²⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 790.

²²¹ См.: Стариков Ю.Н. Административная юстиция. – С. 97.

²²² См.: Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Указ. соч. – С. 51 – 52.

Представляется, что к основным аргументам для обоснования причин необходимости создания административных судов в России можно отнести: важность дальнейшего расширения судебного-правового контроля за бездействием государственных служащих в целях защиты прав и свобод граждан и иных физических и юридических лиц; укрепление законности в деятельности государственных служащих; формирование действенного механизма пресечения их произвола, усмотрения, недобросовестности; распространенность и эффективная деятельность административной юстиции в зарубежных государствах.

Вместе с тем повышенное внимание ученых к административной юстиции в рамках проводимой в России судебной реформы не повлекло должного результата (разрешения): до сих пор не разработан единый концептуальный подход к ее решению, не выработан понятийный аппарат административной юстиции и остаются нерешенными многие другие организационные, финансовые и правовые вопросы²²³.

Состояние разработанности проблематики института административной юстиции предлагает в качестве вариантов реформирования учеными два основополагающих подхода: создание административных судов, отличных от судов общей юрисдикции (доктрина специальных административных судов), и создание административных коллегий в рамках судов общей юрисдикции (доктрина единой юстиции)²²⁴.

При этом нельзя не согласиться, на наш взгляд, с точкой зрения ведущего ученого-административиста, доктора юридических наук, профессора Ю.Н. Старилова, который считает, что и создание специальных административных судов, и специализация действующих судов, то есть учреждение в общих судах специальных (особых) коллегий по

²²³ См.: *Хаманева Н.Ю.* Реформа судебной власти: Нужны ли административные суды в России.

²²⁴ См.: *Старилов Ю.Н.* К вопросу о новом понимании административной юстиции // *Изв. вузов. Правоведение.* – СПб., 2000. – № 2. – С. 101 – 114; *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция: Теория, история, перспективы. – М.: ИНФРА-М-НОРМА, 2001. – 292 с.; *Тихомиров Ю.А.* Административное судопроизводство в России: перспективы развития // *Рос. юстиция.* – 1998. – № 8. – С. 35 – 37; *Фиалковская И.Д.* Административная юстиция в области обеспечения прав человека: Проблемы теории и правового регулирования: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Москва, 1997. – 20 с.

административным делам (публично-правовым спорам), являются вполне обоснованными, поскольку направлены на формирование административной юстиции в России. В порядке эксперимента было введено административное судопроизводство и специальными коллегиями; но главное, чтобы законодатель в качестве стратегической цели установил совершенствование российской судебной системы посредством создания особых административных судов, которые будут рассматривать споры граждан и других субъектов права с публичной властью²²⁵.

Нельзя не обратить внимания на то, что законодатель, в целом, уже давно согласен с необходимостью реформирования в сфере правового регулирования административной юстиции. Подобной точки зрения придерживается и И.А. Филиппова, которая отмечает, что еще в 2000 году 22 июня Пленум Верховного суда принял Постановление «О внесении в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР» и Гражданский процессуальный кодекс РСФСР», предусматривающее создание судебных коллегий по административным делам. В последующем эта модель нашла отражение в проекте федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции», внесенного Президентом РФ в Государственную Думу в 1999 году. Однако уже в августе 2000 года Пленумом Верховного суда было принято новое Постановление «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных конституционных законов «О федеральных административных судах в Российской Федерации», «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации"» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О военных судах Российской Федерации"»; а октябрь 2000 года

²²⁵ См.: *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция. – С. 98.

ознаменован Постановлением Пленума Верховного суда РФ «О внесении изменений в проекты федеральных конституционных законов "О федеральных административных судах в Российской Федерации" и "О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»" ²²⁶.

Однако намеченные реформы не нашли последующего продолжения и остались всего лишь проектами будущих федеральных конституционных законов уже в течение целых шести лет.

Остается надеяться, что активные публикации ведущих ученых-юристов по проблематике формирования административных судов в России, увеличение количества рассматриваемых судами дел об обжаловании бездействий (действий, решений) государственных служащих, закреплённая конституционно-правовая основа для существования административного судопроизводства рано или поздно «преодолеют» бездействие законодателя по принятию соответствующих нормативных актов и формированию эффективной административной юстиции в России.

²²⁶ См.: *Филитова И.А.* Организационно-правовые и теоретические проблемы становления административных судов в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005. – 25 с.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственная служба появилась одновременно с возникновением государства и была обусловлена объективными изменениями общества в целях публичного управления, обеспечения законности и правопорядка, решения возникающих внутренних и внешних задач специальным аппаратом, основу которого составляет корпус государственных служащих. Следовательно, эффективная государственная служба предоставляет необходимые условия для реализации сущности государства.

Фактическая реализация государством и государственными органами своих задач и функций, сводящихся к управлению обществом, осуществляется посредством реализации административно-правового статуса государственными служащими.

В зависимости от степени активности государственных служащих, обусловленной одним из способов реализации административно-правового статуса: использованием, исполнением, применением или соблюдением, – поведение государственных служащих можно охарактеризовать как активное (управленческие действия, осуществляемые в форме издания нормативно-правовых актов (нормотворчество), ненормативных и индивидуальных правовых актов, заключения публично-правовых договоров, совершения иных юридически-значимых действий) и как пассивное (бездействие).

К настоящему времени в юридической науке не выработано единого определения понятия бездействия, что обуславливает его отсутствие, в том числе в административно-правовой науке, не выяснены особенности и не выделены признаки бездействия государственных служащих, не осуществлена его исчерпывающая классификация, соответственно, законодателем не определены основные направления и средства преодоления его противоправности. Формирование целостной научной теории

бездействия государственных служащих, определение путей преодоления противоправности предопределяют необходимость его научного исследования и многообразие выбора возможных аспектов изучения.

Бездействие по своей природе бывает двух типов: бездействие как состояние, бездействие как поведение. С точки зрения правового исследования, говорить о бездействии можно лишь понимая под ним соответствующее поведение – поведение государственных служащих.

Субъективной характеристикой бездействия является возможность его оценки. Являясь разновидностью поведения, бездействие не имеет абсолютного характера, оно всегда относительно и поэтому способно трансформироваться в иное поведение.

Рассмотрение бездействия государственных служащих в аспекте существующего правового регулирования позволяет говорить о нем как об особом правовом институте, под которым необходимо понимать обособленную определённым образом группу правовых норм, регламентирующих порядок и общие условия обжалования деяния государственного служащего, выражающегося в неисполнении или ненадлежащем исполнении государственным служащим полномочий, закреплённых в законах о соответствующих видах государственной службы, должностных регламентах, контракте и иных источниках, либо в нарушении установленных сроков совершения определенных действий государственным служащим, а также регламентирующих конкретные составы правонарушений, их юридические последствия, различные условия и обстоятельства, указывающие на правомерность бездействия либо позволяющие его.

Объект бездействия государственных служащих составляет какое-либо требуемое от них поведение, модель которого закреплена в нормативных актах о соответствующем виде государственной службы, контракте,

должностном регламенте или любом ином правовом акте и обусловлена занимаемой должностью государственной службы.

Субъектом бездействия является государственный служащий, обязанный или уполномоченный в предусмотренном законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации порядке вести себя определенным образом посредством реализации специально закрепленных и обусловленных занимаемой должностью соответствующих полномочий.

Многообразие существующих способов реализации административно-правового статуса предопределяет возможность рассматривать бездействие государственных служащих как форму реализации статуса служащих (использование, исполнение, соблюдение) и квалификацию пассивного поведения государственных служащих на правомерное либо оспоримое. Применение как способ реализации административно-правового статуса государственных служащих не характерно по своей сущности для бездействия и относится к содержательной стороне действий служащих. Понимая под бездействием государственных служащих поведение, выражающееся в отсутствии каких-либо действий со стороны обязанного (уполномоченного) лица, необходимо говорить о неприменении возложенных на государственных служащих обязанностей, предоставленных прав, что не характерно для правомерного бездействия государственных служащих.

Юридическая квалификация поведения государственных служащих и его оценка как бездействия требуют учета следующих условий:

– вытекает ли фактическое поведение из служебных полномочий государственных служащих, которыми они наделены в силу занимаемой должности;

– своевременно ли и насколько качественно ознакомлены государственные служащие с установленными правами и обязанностями;

– существует ли реальная возможность реализации закреплённых за государственными служащими прав и обязанностей;

– наступил ли срок или иной установленный период времени либо определённое условие, при которых соответствующая обязанность должна быть исполнена государственными служащими.

Для юридической квалификации бездействия как противоправного поведения необходимым условием являются: отсутствие законных оснований на момент совершения государственными служащими требуемых юридических действий для их несовершения, отказа в их осуществлении либо препятствования чему-либо; противоречие интересам государственной службы, то есть поведение, не направленное на реализацию установленной государственной функции; наличие вины в форме умысла либо неосторожности.

Бездействие государственных служащих имеет свои характерные черты, обусловленные особенностями административно-правовых отношений, в которых оно возникает и существует, публичным характером административно-правовых норм и особенностями статуса государственных служащих.

Пассивное поведение государственных служащих имеет разнообразные формы проявления. Наиболее распространёнными из них являются несовершение или ненадлежащее исполнение требуемых действий, принятие неправомерного решения, признанного судом недействительным, совершение любых иных, не требуемых действий, неиспользование предоставленных в установленном порядке прав, нарушение государственным служащим установленных сроков совершения определённых действий и др.

Законодателем подведен итог продолжительной дискуссии ученых-юристов о причиняющем характере бездействия. Таким образом, бездействие государственных служащих должно быть обусловлено определенными

правовыми последствиями в виде нарушения прав и свобод гражданина, создания препятствий в осуществлении гражданином его прав и свобод, незаконного возложения на гражданина какой-либо обязанности или незаконного привлечения к какой-либо ответственности. Следовательно, бездействие государственных служащих способно вызывать определенные юридические последствия, то есть обладает причиняющим влиянием; и наличие одного из последствий является необходимым условием его обжалования в суде.

Исследование и анализ выявленных характеристик позволяют сформулировать следующее определение.

Бездействие государственных служащих – существующая в сфере реализации публичного управления форма одностороннего внешнего поведения обязанного (уполномоченного) государственного служащего, выражающаяся в отсутствии каких-либо действий, носящая субъективный (оценочный) и организационный (регулирующий) характер, способная порождать какие-либо правовые последствия, возникающая в момент наступления срока или иного установленного периода времени либо определённого условия, при которых соответствующая обязанность должна быть исполнена государственным служащим.

Бездействие государственных служащих объективно детерминировано условиями и факторами его существования. Будучи социально-правовым явлением объективной действительности, бездействие находится в разнообразных связях с существующими в государстве и обществе процессами и явлениями, что обуславливает их взаимовлияние. Детерминированность многообразием причин и условий (объективных и субъективных факторов) определяет необходимость изучения бездействия как сложной, многогранной категории с точки зрения комплексных подходов и оценок, включающих организационную, психологическую, этическую, социальную, правовую и др.

В процессе выявления противоправного бездействия государственных служащих обнаруживаются некоторые общие закономерности, составляющие механизм его образования, включающий как минимум три необходимых элемента: условие–причина–повод.

Бездействие государственных служащих подлежит классификации на виды по различным основаниям. Классификация имеет важное теоретическое и практическое значение для дальнейшего развития учения о данном социально-правовом явлении, позволяет уяснить юридическую природу каждого из видов бездействия государственных служащих, сформулировать в нормативных актах эффективные способы преодоления негативного, в том числе противоправного бездействия государственных служащих с учётом выявленных особенностей.

В Российской Федерации на «сегодняшний день» не выработано четкого, единого подхода к преодолению противоправного бездействия в целом и государственных служащих в частности. Анализ выявленных и отраженных в работе причин и условий, влияющих на возникновение и существование бездействия государственных служащих, а также на многообразие его видов свидетельствует о том, что наиболее эффективным способом по преодолению его противоправности является профилактика, осуществляемая по различным направлениям, в том числе дальнейшее проведение реформ в России.

Введение в результате реформирования государственно-служебной деятельности административных регламентов в организацию деятельности государственных органов и государственных служащих свидетельствует о «переходе» показателей с 2004 – 2006 годов проводимой в России административной реформы на иной уровень, ориентированный не на оптимизацию структуры государственных органов, а на повышение эффективности их деятельности, качества осуществления возложенных на федеральные органы исполнительной власти и государственных служащих

государственных функций и услуг.

Юридическое значение административных регламентов заключается в том, что на основе изложенных в них, исходя из требований разумности, достаточности, публичности, гласности, административных процедур по реализации государственных функций, услуг, являющихся одной из предупредительных мер по предотвращению противоправного бездействия государственных служащих, обеспечивается возможность привлечения к ответственности государственных служащих по каждой административной процедуре при ее несоблюдении или ненадлежащем исполнении. Это в свою очередь не может не сказаться на повышении эффективности государственной службы, уменьшении количества и распространенности бездействия государственных служащих в сфере публичного управления, наряду с комплексным реформированием иных направлений функционирования государственной службы и государственных служащих.

Приоритетными направлениями реформирования государственной службы и государственно-служебной деятельности, основанными на необходимости учета субъективных, индивидуально-психологических особенностей лица, а также повышения мотивации к службе в целях преодоления противоправного бездействия государственных служащих, формирования эффективного государственного аппарата и корпуса государственных служащих, являются:

- совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы по вопросам дальнейшего реформирования государственной службы;
- совершенствование системы управления государственной службой посредством совершенствования механизма кадрового обеспечения, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;
- создание материально-технических условий для эффективного функционирования федеральной государственной службы;

– модернизация информационного обеспечения деятельности служащих.

Основными административно-правовыми способами развития направлений преодоления противоправного бездействия государственных служащих являются:

– дальнейшее реформирование государственной службы, системы управления государственной службой посредством совершенствования механизма кадрового обеспечения в результате нормативно-правового закрепления обязанности по проведению и прохождению двухуровневого тестирования государственных служащих (подбор и расстановка государственных служащих с учетом их профессиональной компетенции, а также личностных и деловых качеств: уровень специальных знаний, полученных в результате профессиональной подготовки в соответствующих областях, знание ведомственных нормативных актов, способность их практического применения и иные индивидуально-психологические особенности лица, претендующего на замещение той или иной должности государственной службы);

– совершенствование законодательства по дальнейшему стимулированию служебной деятельности государственных служащих и усилению их мотивации к службе (в том числе путем нормативно-правового закрепления обязанности по принесению присяги всеми государственными служащими независимо от вида государственной службы, что призвано повысить позитивную юридическую ответственность служащих); принятие независимо от вида источника изложения норм акта поведения государственных служащих – кодекса, закона либо рекомендации (что усилит чувство ответственности государственного служащего перед обществом и улучшит систему контроля за бездействием служащих);

– принятие нормативной основы, а также формирование, ведение, обеспечение использования единых общероссийских или региональных

банков данных о государственных служащих, выполнении ими должностных обязанностей посредством создания должностных историй недобросовестных государственных служащих и ведения реестра привлеченных к соответствующей ответственности государственных служащих за противоправное бездействие. Это позволит обеспечить учет и выявить реальную картину распространенности бездействия в масштабах государства при осуществлении ими публичного управления, расширит возможности контроля народа, как единственного носителя суверенитета и источника власти в России за реализацией компетенции государственными органами;

– подготовка и принятие «пакета» изменений и дополнений к нормативно-правовым актам, регламентирующим организацию и деятельность средств массовой информации и государственных органов (нормативное закрепление за федеральными аудиовизуальными средствами массовой информации обязанности обеспечивать распространение в теле- и радиопрограммах всех решений государственных органов и их государственных служащих, затрагивающих права, свободы, обязанности человека и гражданина, организаций, а за органами государственной власти – обязанности по инициированию такого распространения и своевременному доведению до заинтересованных субъектов права информации).

Специфика деятельности государственных служащих при реализации публичного управления связана также с толкованием норм права, что влияет на права и законные интересы иных участников управленческих правоотношений и, в свою очередь, порождает необходимость судебного контроля за ее законностью.

Как стадия юридического процесса такой судебный контроль, осуществляемый административными судами, имеет свой объект – бездействие государственных служащих. В рассматриваемом контексте бездействие как объект обжалования представляет собой отсутствие

должного поведения (решения), имеющего юридическое значение для заинтересованного лица.

Содействие восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов участников публичных отношений осуществляется путем установления срока для выполнения возложенной на государственного служащего обязанности, отмены его решения, признания бездействия незаконным и является одновременно основой привлечения государственных служащих, допустивших противоправное бездействие, к соответствующему виду юридической ответственности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Абдуллаев М. И.* Проблемы теории государства и права / М. И. Абдуллаев, С. А. Комаров. — СПб., 2003. — 576 с.
2. Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. — М., 2006. — 352 с.
3. Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. Н. Ю. Хаманевой. — М.: Юристъ, 2004. — 556 с.
4. Административное право: учебник / под ред. Г. В. Атаманчука. — М.: РАГС, 2003. — 392 с.
5. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 2002. — 697 с.
6. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsverfahren in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений / сост. В. Бергманн; пер. с нем. — М.: Волтерс Клувер, 2007. — 288 с.
7. *Анисимцев Н. В.* Япония: обеспечение прозрачности («транспарентности») административно-государственного управления / Н. В. Анисимцев // Государство и право. — 2003. — № 6. — С. 58—65.
8. *Атаманчук Г. В.* Базовые аспекты концепции государственной службы Российской Федерации / Г. В. Атаманчук, Н. М. Казанцев // Ежегодник 95: Гос. служба России. — 1996.
9. *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография / Г. В. Атаманчук. — М.: РАГС, 2004. — 272 с.
10. *Барциц И. Н.* О единстве государственной власти / И. Н. Барциц // Законодательство. — 2001. — № 9. — С. 37—44.

11. *Барышев В. Н.* Государственная служба России: прошлое и настоящее / В. Н. Барышев // Гражданин и право. — 2002. — № 1. — С. 77—81.
12. *Бахрах Д. Н.* Административное право России: учебник / Д. Н. Бахрах. — М.: Норма, 2000. — 640 с.
13. *Бахрах Д. Н.* Административное право России: учебник / Д. Н. Бахрах. — М.: Норма, 2002. — 640 с.
14. *Бахрах Д. Н.* Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — М.: Норма, 2006. — 800 с.
15. *Бахрах Д. Н.* Государственная служба: основные понятия, её составляющие, содержание, принципы / Д. Н. Бахрах // Государство и право. — 1996. — № 12. — С. 10—18.
16. *Бахрах Д. Н.* Административное судопроизводство и административная юстиция / Д. Н. Бахрах // Совр. право. — 2005. — № 5. — С. 35—42.
17. *Бойко А. И.* Преступное бездействие / А. И. Бойко. — СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003. — 320 с.
18. *Бойцова В. В.* Административная юстиция: к продолжению дискуссий о содержании и значении / В. В. Бойцова, В. Я. Бойцов // Государство и право. — 1994. — № 5. — С. 42—53.
19. *Бойцова В.* Нужна ли нам административная юстиция? / В. Бойцова // Сов. юстиция. — 1993. — № 7. — С. 12—13.
20. *Бочарникова М.* Права и обязанности госслужащих в регионах / М. Бочарникова // Трудовые отношения: прил. в журн. «Соц. защита». — 2001. — № 2. — С. 24—28.
21. *Буравлёв Ю. М.* Принципы государственной службы / Ю. М. Буравлёв // Гос. власть и мест. самоуправление. — 2001. — № 3.

22. *Буравлев Ю. М.* Реформы государственного управления и государственной службы в России: монография / Ю. М. Буравлев. — М.: Юрист, 2006. — 238 с.
23. Введение в философию: учебник для вузов. В 2 ч. — М.: Политиздат, 1989. — Ч. 2. — 639 с.
24. *Венгеров А. Б.* Теория государства и права: учебник для юрид. вузов / А. Б. Венгеров. — М.: Юриспруденция, 2000. — 528 с.
25. *Вишняков В. Г.* Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству / В. Г. Вишняков // Журн. рос. права. — 2003. — № 10.
26. *Габричидзе Б. Н.* Служебное право: учебник для юрид. вузов / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. — М.: Дашков и К°, 2003. — 620 с.
27. *Габричидзе Б. Н.* Административное право Российской Федерации / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. — М.: Дело и Сервис, 2001. — 624 с.
28. *Габричидзе Б. Н.* Принцип профессионализма в государственной службе / Б. Н. Габричидзе, В. М. Коланда // Государство и право. — 1995. — № 12. — С. 19—26.
29. *Галимов И. Р.* Причины роста преступности несовершеннолетних // <http://tisbi.ru/science/Seminar/life//11.php>.
30. *Горелик А. С.* Объективные основания и пределы уголовной ответственности за последствия при бездействии / А. С. Горелик // Правоведение. — 1963. — № 2. — С. 102 — 111.
31. Государственная служба: (комплексный подход): учеб. пособие / под ред. А. В. Оболонского. — М.: Дело, 2000. — 440 с.
32. *Граждан В. Д.* Государственная служба как профессиональная деятельность / В. Д. Граждан. — Воронеж: Квадрат, 1997. — 128 с.
33. *Гришаев П. И.* Объективная сторона преступления / П. И. Гришаев. — М., 1961.

34. *Гришковец А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации / А. А. Гришковец. — М.: Дело и Сервис, 2003. — 464 с.

35. *Гришковец А.* Кому должен присягать государственный служащий? / А. Гришковец // Государство и право. — 1996. — № 9. — С. 16—18.

36. *Демин А. А.* Государственная служба: учебное пособие / А. А. Демин. — М.: Книгодел, 2005. — 128 с.

37. *Денисенко В. В.* Некоторые проблемы совершенствования административно-правовых средств борьбы с правонарушениями и защита прав и свобод человека / В. В. Денисенко // Проблемы обеспечения законности и прав личности в деятельности органов внутренних дел. — Ростов-н/Д., 1995. — С. 158—164.

38. *Денисенко В. В.* Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в разрешении юридических коллизий / В. В. Денисенко ; отв. ред. Ю. Н. Стариков. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, — 2001. — Вып. 14. — С. 6—15.

39. *Денисенко В. В.* Совершенствование практики борьбы с административными правонарушениями как условие укрепления частноправовых институтов России / В. В. Денисенко // Правоохранительные органы в условиях развития частноправовых институтов в России. — Ростов-н/Д., 1995. — С. 25—27.

40. *Диков Г. В.* Проблемы создания системы административной юстиции в России (в свете зарубежного опыта) / Г. В. Диков // Государство и право. — 2001. — № 5. — С. 31—41.

41. *Зеленцов А. Б.* Актуальные проблемы административного права в контексте становления института административной юстиции в РФ / А. Б. Зеленцов // Административное право: теория и современность: сб. науч. тр. — М.: Проспект, 2006. — С.178—185.

42. *Иванов В. П.* Реформирование государственной службы: вопросы и перспективы / В. П. Иванов // Журн. рос. права. — 2003. — № 5. — С. 3—9.
43. *Иоффе О. С.* Ответственность по советскому гражданскому праву / О. С. Иоффе // Вестник ЛГУ. — 1955. — С. 211—218.
44. *Кейзеров Н. М.* Политическая и правовая культура / Н. М. Кейзеров. — М.: Наука, 1983. — 113 с.
45. *Киллен К.* Вопросы управления / К. Киллен. — М.: Экономика, 1981. — 199 с.
46. *Ковалёв М. И.* Причинная связь в уголовном праве / М. И. Ковалёв, П. Т. Васьков. — М., 1958.
47. *Ковалёв М. И.* Проблемы учения об объективной стороне состава преступления / М. И. Ковалев. — Красноярск, 1991. — 421 с.
48. *Козбаненко В. А.* Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих: (теоретико-административные аспекты) / В. А. Козбаненко. — М.: ГУУ, 2002. — 267 с.
49. *Козлова Л. С.* Институт административной юстиции в структуре административного права / Л. С. Козлова // Административное право и процесс. — 2006. — № 1.
50. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. — М.: Юристь, 2002. — 1229 с.
51. Комментарий к Уголовному кодексу России / под ред. А. В. Паумова. — М.: Юристь, 1996. — 832 с.
52. *Конин Н. М.* Российское административное право: общая часть / Н. М. Конин. — Краснодар, 2001. — 340 с.
53. *Кононов П. И.* Административное право: общая часть: курс лекций / П. И. Кононов. — Киров, 2002.
54. *Коркунов Н. М.* Российское государственное право. Т. 1: Введение и общая часть / Н. М. Коркунов. — СПб., 1983.

55. *Костенников М. В.* Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы: учеб. пособие / М. В. Костенников, А. В. Куракин. — М.: Щит-М, 2004. — 214 с.

56. *Красавчиков О. А.* Юридические факты в советском гражданском праве / О. А. Красавчиков. — М.: Госюриздат, 1958. — 182 с.

57. *Кудрявцев В. Н.* Объективная сторона преступления / В. Н. Кудрявцев. — М., 1960. — 240 с.

58. *Куракин А. В.* Государственным служащим необходим кодекс поведения, или концепции реформирования государственной службы — антикоррупционную направленность / А. В. Куракин // Закон и право. — 2003. — № 8.

59. *Лазарев Б. М.* Государственная служба / Б. М. Лазарев. — М.: Акад. правовой ун-т при Ин-те гос. и права РАН, 1993. — 16 с.

60. *Малинин В. Б.* Обоснование уголовной ответственности за бездействие / В. Б. Малинин // Вестник ЛГУ. — 1984. — № 23.

61. *Манохин В. М.* Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации / В. М. Манохин // Государство и право. — 1997. — № 9. — С. 5—11.

62. *Манохин В. М.* Российское административное право / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин, З. А. Багишаев. — М., 1996. — 472 с.

63. *Манохин В. М.* Российское административное право / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин. — Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. — 496 с.

64. *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В. М. Манохин. — М., 1997. — 296 с.

65. *Марченко М. Н.* Теория государства и права: учебник / М. Н. Марченко. — М.: Проспект, 2004. — 640 с.

66. *Матвеев Г. К.* Теоретические вопросы причинности бездействия / Г. К. Матвеев // Сов. государство и право. — 1962. — № 10. С. 57—67.

67. *Матузов Н. И.* Теория государства и права: учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М.: Юристъ, 2006. — 541 с.
68. *Матузов Н. И.* Теория государства и права: учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М.: Юристъ, 2002. — 776 с.
69. *Минашкин А. В.* Право граждан на обращения: состояние и перспективы правового регулирования / А. В. Минашкин // Юрист. — 2005. — № 7.
70. *Монтескье Ш.* Избранные произведения / Ш. Монтескье. — М., 1955. — 800 с.
71. *Морозова Л. А.* Проблемы правовой ответственности государства, ее органов и служащих / Л. А. Морозова // Государство и право. — 2000. — № 3. — С. 20—36.
72. *Нелидов Н.* Юридические и политические основания государственной службы / Н. Нелидов. — Ярославль, 1874. — 292 с.
73. *Нещадин А.* Административная реформа: уроки прошлого и тернии настоящего / А. Нещадин // Власть. — 2004. — № 6.
74. *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих / А. Ф. Ноздрачев. — М.: Статут, 1999. — 592 с.
75. *Ноздрачев А. Ф.* Управление государственной службой / А. Ф. Ноздрачев // Право и экономика. — 1996. — № 11. — С. 3—5.
76. *Ноздрачев А. Ф.* Управление государственной службой / А. Ф. Ноздрачев // Право и экономика. — 1996. — № 12. — С. 4—15.
77. *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации / Д.М. Овсянко; под ред. Г. А. Туманова. — М.: Юристъ, 1996. — 208 с.
78. *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие / Д. М. Овсянко. — М.: Юрист, 2005. — 301 с.
79. *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — М., 1996. — 928 с.

80. *Охотский Е. В.* Правовой статус государственного служащего Российской Федерации / Е. В. Охотский // Государство и право. — 2003. — № 9. — С. 17—26.

81. *Петров Г. И.* Основы советского социального управления / Г. И. Петров. — Л., 1974. — 292 с.

82. *Ремнев В. И.* Право жалобы и административная юстиция в СССР : перспективы развития в свете итогов XXVII съезда КПСС / В. И. Ремнев // Сов. государство и право. — 1986. — № 6. — С. 22—32.

83. *Рихтер И.* Судебная практика по административному праву: учеб. пособие / И. Рихтер, Г. Ф. Шупперт. — М.: Юристъ, 2000. — 604 с .

84. *Розенбаум Ю. А.* Государственная служба как фактор укрепления целостности Российского федеративного государства / Ю. А. Розенбаум // Государство и право. — 1999. — № 4. — С. 53—57.

85. *Россинский Б. В.* Административное право: учеб.-метод. и прак. пособие / Б. В. Россинский. — М.: Право и закон, 2001. — 688 с.

86. *Россинский Б. В.* Правовые аспекты использования специальных познаний при производстве по делам об административных правонарушениях / Б. В. Россинский, О. А. Муратова // Закон и право. — 1998. — № 10. — С. 4—7.

87. *Россинский Б. В.* Судебное и внесудебное рассмотрение дел об административных правонарушениях: проблемы и перспективы / Б. В. Россинский // Юриспруденция. — 2003. — № 4. — С. 136—149.

88. *Сажина В. В.* Административная юстиция: к теории и истории вопроса / В. В. Сажина // Сов. государство и право. — 1989. — № 9. — С. 36—44.

89. *Салищева Н. Г.* Административная юстиция, административное судопроизводство / Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева // Государство и право. — 2002. — № 1. — С. 5—11.

90. *Салищева Н. Г.* Проблемные вопросы административного процесса / Н. Г. Салищева // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы: сб. ст. — М.: Юристъ, 2004. — С. 221—233.

91. *Сиринько В. А.* Эффективность правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и дефекты права: монография / В. А. Сиринько. — Воронеж: Истоки, 2004. — 232 с.

92. Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лёхина, Ф. Н. Петрова. — М.: Гос. изд. иностр. и нац. словарей, 1949. — 804 с.

93. Советское административное право: учебник / под ред. П. Т. Василенкова. — М., 1990. — 574 с.

94. *Спиркин А. Г.* Философия: учебник / А. Г. Спиркин. — М.: Гардарики, 1998. — 816 с.

95. *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция / Ю. Н. Старилов. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. — 200 с.

96. *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция: теория, история, перспективы / Ю. Н. Старилов. — М.: НОРМА, 2001. — 304 с.

97. *Старилов Ю. Н.* Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против» / Ю. Н. Старилов. — М.: Норма, 2004. — 128 с.

98. *Старилов Ю. Н.* К вопросу о новом понимании административной юстиции / Ю. Н. Старилов // Правоведение. — 2000. — № 2. — С. 101—114.

99. *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права. — Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю.Н. Старилов. М., 2002 600 с.

100. *Старилов Ю. Н.* Службное право: учебник / Ю. Н. Старилов. — М.: БЭК, 1996. — 698 с.

101. *Старилов Ю. Н.* Что происходит с институтом российской государственной службы? / Ю. Н. Старилов // Журн. рос. права. — 2004. — № 9. — С. 11—25.

102. *Студеникина М.* Административная юстиция: какой путь избрать в России? / М. Студеникина // Рос. юстиция. — 1996. — № 5. — С. 35—37.
103. *Стуканов А.* Надзор за исполнением законов несудебными органами административной юрисдикции / А. Стуканов // Законность. — 1997. — № 10. — С. 26—30.
104. *Стуканов А.* Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции / А. Стуканов // Законность. — 1998. — № 2. — С. 40—44.
105. *Сухарева Н. В.* Сущность административно-правовых споров / Н. В. Сухарева // Юрист. — 1999. — № 10. — С. 52—56.
106. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. В. К. Бабаева. — М.: Юрист, 2005. — 591 с.
107. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. — М.: Инфра·М-НОРМА, 1997. — 570 с.
108. *Тимейко Г. В.* Общее учение об объективной стороне преступления / Г. В. Тимейко. — Ростов-н/Д., 1977. — 216 с.
109. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. — М.: Юринформцентр, 1998. — 798 с.
110. *Тихомиров Ю. А.* Административное судопроизводство в России: перспективы развития / Ю. А. Тихомиров // Рос. юстиция. — 1998. — № 8. — С. 35—37.
111. *Тихомирова Л. В.* Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров; под ред. М. Ю. Тихомирова. — М., 1997. — 526 с.
112. *Филимонов О. В.* Концепции причин преступности: вопросы теории и практики предупреждения преступлений / О.В. Филимонов. — Барнаул, 1986. — С. 177—181.
113. Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя. — М.: Политиздат, 1975. — 496 с.

114. *Флетчер Дж.* Основные концепции современного уголовного права / Дж. Флетчер, А. В. Наумов. — М.: Юристъ, 1998. — 512 с.
115. Введение в философию: учебник для вузов / И. Т. Фролов, Э. А. Араб-Оглы, Г. С. Арефьева и др. — М.: Политиздат, 1989. Ч. 2. — 639 с.
116. *Хаманева Н. Ю.* Реформа судебной власти: нужны ли административные суды в России / Н. Ю. Хаманева // Гражданин и право. — 2001. — № 5. — С. 14—22.
117. *Хаманева Н. Ю.* Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере государственного управления в Российской Федерации / Н. Ю. Хаманева // Гражданин и право. — 2000. — № 2, 3.
118. *Ханнанов Р. А.* Правовая природа бездействия и каузальность / Р. А. Ханнанов // Сов. государство и право. — 1978. — № 4.
119. *Шарапов Р. Д.* К вопросу о бездействии в уголовном праве / Р. Д. Шараров // Правоведение. — 1998. — № 3. — С. 98—102.
120. *Щукина Т. В.* Современное состояние и некоторые проблемы исполнительной власти в Российской Федерации / Т. В. Щукина // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 3.
121. *Якимов А.* Суды в системе органов административной юрисдикции / А. Якимов // Рос. юстиция. — 1996. — № 1. — С. 40—42.
122. *Яковлев В. Ф.* Арбитражные суды с позиций европейских правовых норм / В. Ф. Яковлев // Журн. рос. права. — 1997. — № 7. — С. 10—15.
123. *Январев В. А.* Социальный статус российского чиновника / В. А. Январев // Гос. служба. — 2001. — № 3. — С. 14—18.
124. *Checkland P.* From Optimising to Learning: a Development of Systems / P. Checkland. — Thinking for 1980V/J. Opt. Res. Soc., 1985. — № 36. — P. 757—760.

125. *Gregoire R.* The French Civil Service / R. Gregoire. — Brussels, 1974.

126. *McGregor D.* From Human Side of Enterprise / D. McGregor. —
McGraw-Hill Book Company, 1960.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ БЕЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ.....	7
1.1. Бездействие государственных служащих в системе государственной службы и структуре реализации административно-правового статуса государственных служащих	7
1.2. Бездействие государственных служащих: понятие, основные признаки и особенности.....	40
1.3. Классификация бездействия государственных служащих.....	72
1.4. Противоправное бездействие государственных служащих: причины и механизм образования	84
ГЛАВА 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ ПРОТИВОПРАВНОГО БЕЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ.....	93
2.1. Административные регламенты как правовая форма повышения эффективности государственного управления и способ преодоления противоправного бездействия государственных служащих.....	93
2.2. Основные направления и административно-правовые способы преодоления противоправного бездействия государственных служащих.....	107
2.3. Административная юстиция в системе правовых средств борьбы с неправомерным бездействием государственных служащих.....	128
Заключение	143
Библиографический список	153

Научное издание

Истомина Юлия Владимировна

БЕЗДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И
СПОСОБЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРОТИВОПРАВНОСТИ

Подписано в печать 28.05.2008.

Формат 60x84/16. Бумага для множительных аппаратов.

Усл. печ. л. 10,3. Уч.-изд. л. 8,0. Тираж 500 экз.

Зак. №

ГОУВПО «Воронежский государственный технический
университет»

394026 Воронеж, Московский просп., 14