

Ю. В. Истомина,

соискатель

Воронежского государственного университета

## КЛАССИФИКАЦИЯ БЕЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Административно-правовое исследование бездействия государственных служащих невозможно без проведения его классификации, обусловленной многообразием признаков и особенностей бездействия.

Термин «классификация» происходит от латинского *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.)<sup>1</sup>.

Значение классификации выражается в возможности обозначения места, роли предметов, понятий и явлений, уяснении их природы, улавливании закономерностей существования в объективном мире.

Существует точка зрения, согласно которой «всякая классификация является результатом некоторого огрубления действительных граней между видами, ибо они всегда условны и относительны»<sup>2</sup>, но в целях избежания субъективизма 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 не являлся предметом детального исследования и был поставлен лишь сравнительно недавно. В частности, вопрос о классификации бездействия учеными-юристами стал рассматриваться в период существования СССР. Так, О. А. Красавчиков различал: упущение — неправомерное бездействие, молчание — правомерное бездействие<sup>3</sup>. Дальнейшее деление на виды бездействие получило в исследованиях Р. А. Ханнанова, который, взяв за критерий классификации формы вины и противоправность деяния, выделял бездействия правомерные умышленные (молчание, допущение) и неосторожные (невмешательство, неосведомленность), неправомерные умышленные бездействия (пренебрежение, уклонение, попустительство) и неосторожные (упущения)<sup>4</sup>.

В зависимости от наступления либо не наступления вредных послед-

<sup>1</sup> См.: *Словарь иностранных слов: 3-е перераб. и доп. изд.* / Под ред. И. В. Лёхина и Ф. Н. Петрова. М., 1949. С. 800.

<sup>2</sup> *Философский словарь* / Под ред. М. М. Розенталя: 3-е изд. М., 1975. С. 177.

<sup>3</sup> См.: *Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве.* М., 1958. С. 100.

<sup>4</sup> См.: *Ханнанов Р. А. Правовая природа бездействия и каузальность // Советское государство и право.* 1978. № 4. С. 128.

ствий Дж. Флетчер и А. В. Наумов выделяли «бездействие — причинение», «бездействие, не являющееся причинением, а проявляющееся обычно в оставлении другого лица в опасности или в неоказании необходимой для его спасения помощи, т.е. бездействие — невоспрепятствование наступлению вреда», «бездействие, выразившееся в нарушении специфических обязанностей, возложенных на определенных граждан»<sup>5</sup>.

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 путем несовершения дозволенных действий (при не использовании субъективных прав), несовершения запрещенных действий (при соблюдении запретов), несовершения предписанных действий (при неисполнении активных юридических обязанностей).

3. По степени осознания — осознанное либо неосознанное (забывчивость, неформированность и т.д.) бездействие.

4. По правовым последствиям — бездействие, влекущее применение юридической ответственности, и бездействие, влекущее применение меры защиты<sup>6</sup>.

Полагаем, что разработанная система классификации бездействия может быть положена в основу дальнейших научных исследований рассматриваемой проблемы.

Занимаясь вопросами, связанными с выяснением особенностей бездействия государственных служащих, безусловно, нельзя не отметить, что выделенные учеными-юристами критерии классификации и виды бездействия характерны и для бездействия государственных служащих, но в то же время требуют некоторого уточнения.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 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, в котором наряду с высшими федеральными органами и федеральным законодательством существуют высшие органы и законодательство субъектов федерации. Так, в ст. 67 и 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 вла-

<sup>5</sup> Флетчер Дж., Наумов А. В. Основные концепции современного уголовного права. М., 1998. С. 145—149.

<sup>6</sup> См.: Есипова И. А. Правовое бездействие: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1998. С. 45.

сти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Таким образом, полагаем, что в зависимости от вида государственного органа бездействие государственных служащих может подразделяться на:

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

В зависимости от масштаба последствий бездействия государственных служащих выделяют:

- бездействие федеральных государственных служащих в масштабах всей территории Российской Федерации;
- бездействие государственных служащих в пределах части территории Российской Федерации.

Разграничение государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную позволяет произвести классификацию бездействия государственных служащих в зависимости от ветви власти, в которой возникает и существует бездействие государственного служащего. Речь идет о классификации бездействия с точки зрения административно-правового исследования бездействия государственных служащих, которое возникает в процессе осуществления ими публично-управленческой деятельности.

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 трех ветвей государственной власти, в том числе Президента РФ, прокуратуры РФ и др. Так, в Федеральном законе РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>7</sup> (ст. 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 Российской Федерации.

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 настоящего Федерального закона (п. 1 ст. 40).

Таким образом, в зависимости от принадлежности либо отсутствия

<sup>7</sup> Российская газета. 1995. 25 нояб.

принадлежности государственного служащего к ветви власти бездействием может быть:

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

Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 2)<sup>8</sup> закреплено, что система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

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

На основании вышеизложенного, в зависимости от вида государственной службы бездействие государственных служащих подразделяется на:

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

В зависимости от отраслевой принадлежности права субъекта, которое нарушается бездействием государственного служащего, бездействием может быть следующим:

- бездействие государственного служащего, нарушающее гражданское право субъекта;
- бездействие государственного служащего, нарушающее семейное право субъекта;
- бездействие государственного служащего, нарушающее уголовное право субъекта;
- бездействие государственного служащего, нарушающее налоговое право субъекта;
- бездействие государственного служащего, нарушающее административное право субъекта;

<sup>8</sup> Российская газета. 2003. 31 мая.

- бездействие государственного служащего, нарушающее таможенное право субъекта;
- бездействие государственного служащего, нарушающее трудовое право субъекта;
- бездействие государственного служащего, нарушающее земельное право субъекта;
- бездействие государственного служащего, нарушающее жилищное право субъекта;
- бездействие государственного служащего, нарушающее бюджетное право субъекта и т.д.

В зависимости от количества государственных служащих, результатом осуществления полномочий которых является бездействие, бездействие может быть:

- бездействием, совершаемым одним государственным служащим (единоличное);
- бездействием, совершаемым группой государственных служащих (коллегиальное).

В зависимости от направленности бездействие государственных служащих может быть:

- внутриорганизационным, т.е. совершаемым государственным служащим «внутри» государственных органов, например, невыполнение соответствующего приказа;
- внешним, т.е. совершаемым государственным служащим в пределах его компетенции в процессе осуществления управленческой деятельности в отношении не подчиненных ему физических и (или) юридических лиц.

В зависимости от вида административных правоотношений, в рамках которых совершается административно-правовое бездействие, можно выделить:

- процессуальное бездействие государственного служащего, которое возникает в рамках административного производства;
- материальное бездействие государственного служащего, которое возникает в ходе осуществления текущей публично-управленческой деятельности.

В зависимости от возложенных на государственного служащего должностных обязанностей бездействие может быть:

- противоправное, т.е. нарушающее возложенные на государственного служащего должностные обязанности, например, не предоставление информации государственным служащим физическому лицу о состоянии окружающей природной среды;
- правомерное, т.е. не нарушающее возложенные на государственного служащего должностные обязанности, например, отказ в регистрации юридического лица в связи с подачей последним документов не в полном объеме.

В зависимости от необходимости процессуального оформления бездействие государственного служащего может подразделяться на:

- требующее документального оформления;
- не требующее документального оформления.

Поскольку результатом бездействия может быть, как отмечено выше, нарушение чьих-либо прав — либо физического лица, либо юридического лица, либо Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а сущностью бездействия является затруднение, неосуществление, осуществление не того действия, которое требовалось, то нарушение права может выражаться и в не обеспечении исполнения полномочий.

Так, законом установлено, что государственная служба Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность 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 Федерации.

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

- бездействие государственного служащего, нарушающее права физического лица;
- бездействие государственного служащего, нарушающее права юридического лица;
- бездействие государственного служащего, нарушающее права Российской Федерации;
- бездействие государственного служащего, нарушающее права субъектов Российской Федерации;
- бездействие государственного служащего, нарушающее права муниципального образования.

Логическим продолжением проводимой классификации является деление бездействия государственных служащих на виды в зависимости от количества лиц (субъектов), права которых были нарушены:

- бездействие государственного служащего, повлекшее нарушение прав одного лица (например, не извещение лица, совершившего ад-

министративное правонарушение, о месте и времени рассмотрения дела);

— бездействие государственного служащего, повлекшее нарушение прав двух и более лиц (несвоевременное принятие либо непринятие какого-либо нормативного акта).

По содержанию бездействие государственного служащего может быть:

— простым, нарушающим право только одного субъекта, например, не ознакомление субъекта государственным служащим с материалами проверки;

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

В зависимости от способа совершения государственным служащим бездействия оно подразделяется на:

— бездействие халатность, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе<sup>9</sup>;

— бездействие попустительство;

— бездействие злоупотребление, т.е. использование государственным служащим своих служебных полномочий вопреки интересам службы<sup>10</sup>;

— бездействие покровительство;

— бездействие воспрепятствование;

— бездействие уклонение;

— бездействие сокрытие, в том числе и путем уничтожения, повреждения, например, документов об административном правонарушении;

— бездействие утрата;

— бездействие, совершаемое путем осуществления иных действий.

В зависимости от волевого источника возникновения бездействие может быть:

— бездействием, совершенным по приказу руководителя;

<sup>9</sup> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ Ст. 293 // Российская газета. 1996. 18 июня.

<sup>10</sup> Состав уголовного правонарушения злоупотребление полномочиями государственным служащим образует только в случае, если государственный служащий является должностным лицом, деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. При этом под должностным лицом необходимо понимать лиц, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющих функции представителя власти либо выполняющих организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

— бездействием, совершенным по собственному усмотрению государственного служащего;

— бездействием, совершенным вследствие не информированности и по иным, не зависящим от воли государственного служащего обстоятельствам.

По объему (содержанию) бездействие государственных служащих может выражаться:

— в полном бездействии, т.е. в неисполнении возложенных должностных обязанностей;

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

По времени существования бездействие государственных служащих может быть:

— устойчивым (многоэпизодным, непрерывным), т.е. систематическим неисполнением, ненадлежащим исполнением либо исполнением иных действий, которые не требуются;

— однократным (разовым).

По видам юридической ответственности<sup>11</sup> бездействие государственных служащих, влекущее юридическую ответственность, подразделяется на:

— бездействие государственных служащих, влекущее дисциплинарную ответственность;

— бездействие государственных служащих, влекущее материальную ответственность;

— бездействие государственных служащих, влекущее гражданско-правовую ответственность;

— бездействие государственных служащих, влекущее административную ответственность;

— бездействие государственных служащих, влекущее уголовную ответственность.

Интересной представляется также точка зрения И. А. Есиповой, касающаяся правомерного бездействия. Ученый отмечает, что правомерное бездействие выражается в одной из наиболее эффективных форм реализации права — соблюдении запретов. Таким образом, применяя в качестве критерия мотив правового бездействия, она выделяет следующие виды:

— бездействие, обусловленное сознательным, ответственным отношением к правовым запретам;

— бездействие маргинальное, основанное на страхе перед возможным наказанием за нарушение запрета;

— соблюдение предписаний правовой нормы в силу привычки;

— конформистское бездействие — соблюдение норм права в силу подчинения своего поведения поступкам окружающих, основанное на приспособлении к внешним обстоятельствам;

<sup>11</sup> Юридическая ответственность — обязанность лица претерпеть неблагоприятные последствия определенного вида.

— сознательное соблюдение запретов на мотиве личной выгоды<sup>12</sup>.

Не выделяя дальнейшую классификацию правового бездействия, И. А. Есипова указывает на возможность выделения еще одного основания классификации бездействия, связанного не только с соблюдением запретов, но и с неиспользованием субъективных прав. Анализ социологических исследований многообразия форм поведения людей в обществе<sup>13</sup> позволяет прийти к заключению (в продолжение вышеприведенной классификации) о делении правомерного бездействия государственных служащих на обыденное и пассивное. Обыденное бездействие не связано с дополнительными затратами и усилиями от государственных служащих. В рамках этого вида поведения они выполняют свои правовые обязанности, но их активность здесь не превышает уровень правовых требований, например, не совмещение 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. Пассивно, например, ведет себя государственный служащий, не направляющий ответ заявителю до истечения срока ответа на заявление либо жалобу. Нельзя не согласиться, на наш взгляд, с заключением ученого, что при юридической квалификации правомерного бездействия необходимо уточнить и выяснить ряд моментов:

— не совпадает ли не использование права субъектом с не выполнением юридических обязанностей;

— не ущемляет ли не использование права, отказ от его реализации законные интересы других субъектов;

— чем вызвано не использование субъективного права<sup>14</sup>. Правда, последнее заключение может вызывать иную точку зрения, поскольку в случае не нарушения первых двух условий правомерного бездействия государственным служащим причины такого поведения являются исключительно обусловленными самим субъектом и не могут в случае отсутствия желаний государственного служащего являться условием, ставящим под сомнение правомерность такого поведения.

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

<sup>12</sup> См.: Есипова И. А. Указ. соч. С. 45.

<sup>13</sup> См.: Оксамытний В. В. Правомерное поведение личности: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1990. С. 24.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 50.