



**Миркамил
Габиль-оглы
АЛИЗАДЕ,**

аспирант кафедры
административного права
и процесса
Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА),
alizadamirkamil@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ ПРИ ОКАЗАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация. В настоящей работе проведен сравнительный анализ законодательства об административных правонарушениях Азербайджанской Республики и Российской Федерации в части предоставления государственных услуг. Констатируется, что в Кодексе РФ об административных правонарушениях содержится только одна статья, посвященная соответствующему деликту. Автор подробно анализирует все части этой статьи и предлагает пути совершенствования ее диспозиции. В Кодексе Азербайджанской Республики об административных проступках также закреплена статья, устанавливающая административную ответственность за нарушение законодательства об электронной подписи и электронном документе. Кроме того, в Азербайджанской Республике существуют Правила оказания электронных услуг, ст. 13 которых устанавливает не административную ответственность, а обязанность поставщиков электронной услуги обеспечить защиту персональных данных и иных сведений, которые были получены в ходе оказания электронных услуг. В заключение настоящего исследования сделаны выводы о возможности взаимного применения положительного опыта обеих стран.

Ключевые слова: Российская Федерация, Азербайджанская Республика, административная ответственность, государственные услуги, законность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.162-169

M. G. ALIZADE,

Postgraduate Student, Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
alizadamirkamil@gmail.com

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY AS A WAY TO ENSURE LEGITIMACY DURING PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

Abstract. The article provides a comparative analysis of the legislation on administrative offenses of the Russian Federation and the Republic of Azerbaijan in the provision of public services. It is noted that the Code of

Administrative Offenses of the Russian Federation provides for only one article 5.63 "Violation of the legislation on the organization of the provision of state and municipal services." The article provides a detailed analysis of all its parts. The ways of improving the disposition of the article are proposed. The Code of Administrative Offenses of the Republic of Azerbaijan contains Article 380, which establishes administrative responsibility for violation of the legislation on electronic signature and electronic document. There are Rules for the provision of electronic services in the Republic of Azerbaijan, article 13 of which establishes not administrative responsibility, but the obligation of electronic service providers to ensure the protection of personal data and other information that was obtained in the course of the provision of electronic services. At the end of the article, conclusions are made about the possibility of applying the positive experience of both countries in their legislation.

Keywords: Russian Federation, Republic of Azerbaijan, administrative responsibility, public services, legality.

Административная ответственность в области законодательства о предоставлении публичных услуг в России регламентирована статьей 5.63 КоАП РФ. Ее структура включает в себя несколько частей.

Часть 1 ст. 5.63 КоАП РФ посвящена наиболее общей ответственности в рассматриваемой сфере — ответственности за нарушение порядка оказания государственной услуги, в результате чего данная услуга либо не была предоставлена заявителю, либо была предоставлена с нарушением отведенных сроков (если указанные действия или бездействие не охватываются нормами уголовного закона).

Часть 1.1 устанавливает санкции за аналогичный деликт в случае, когда нормативно-правовое регулирование, опосредующее предоставление государственной услуги, производится актами Российской Федерации.

Часть 2 анализируемой статьи предусматривает ответственность за неправомерное требование должностными лицами документов и (или) платы (если указанное действие не охватывается уголовным законом).

Часть 3 применяется к должностному лицу, уполномоченному рассматривать жалобы в сфере оказания публичных услуг, нарушившему порядок или сроки рассмотрения такой жалобы либо неправомерно отказавшемуся или уклонившемуся от ее принятия.

Следующие части (4 и 5) дополняют объективную сторону указанных составов квалифицирующим признаком — повторностью, обуславливая усиление административной ответственности за совершение деяний, описанных в ч. 1—3, лицом, которое ранее уже подвергалось административному наказанию за совершение идентичных проступков. В настоящее время актуальной является проблема разработки единого механизма привлечения к административной ответственности граждан, участвующих в процедурах предоставления публичных услуг. При этом в понятие «единый механизм привлечения к административной ответственности» входят несколько аспектов.

Во-первых, вызывает вопросы объект названного правонарушения, в качестве которого выступают права граждан на пользование публичными услугами в



соответствии с законодательными положениями. Из диспозиции ст. 5.63 КоАП РФ следует, что Кодексом допускается административная ответственность исключительно за нарушение законодательства об организации предоставления публичных услуг, которое, в свою очередь, образовано нормами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон № 210-ФЗ). Ввиду этого некоторые правоведы, исследующие данную тему, не без оснований считают, что законодатель без видимых причин лимитировал объект правонарушения, ограничив действие ст. 5.63 КоАП РФ лишь теми деликтами, которые посягают на порядок оказания публичных услуг, определенный в Законе № 210-ФЗ.

Во-вторых, данная статья была введена в действие Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ и изначально имела предельно абстрактный характер, что подтверждается тем фактом, что впоследствии в нее регулярно вносились изменения¹.

Так, в первоначальной редакции статьи 5.63 КоАП РФ не было норм о привлечении к ответственности должностных лиц органов исполнительной власти российских субъектов и местного самоуправления; она охватывала лишь те общественные отношения, которые были связаны с проступками в области порядка предоставления государственных услуг федеральным органом исполнительной власти или государственным внебюджетным фондом РФ, а также работниками многофункциональных центров и государственных учреждений, осуществляющих деятельность по предоставлению государственных услуг в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета недвижимого имущества.

В сложившейся ситуации на региональном уровне был использован охранительный метод регулирования отношений в сфере оказания публичных услуг. Так, во многих субъектах РФ вступили в силу акты, изменяющие законы субъектов РФ об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за проступки в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

В-третьих, юридическая конструкция рассматриваемых составов является бланкетной. Соответственно, проблема здесь заключается в том, что в норме не раскрыто, за нарушение каких конкретно правил должностные лица будут нести административную ответственность.

Говоря о признаках состава административного правонарушения, следует отметить, что к обязательному доказыванию относится факт наличия в действиях (бездействии) должностного лица несоблюдения императивных процедурных

¹ См.: Федеральный закон от 28.07.2012 № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4322; Федеральный закон от 28.12.2013 № 430-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6995; Федеральный закон от 13.07.2015 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

требований, предусмотренных в акте, регламентирующем порядок оказания услуги во время ее оказания. В связи с этим можно поддержать точку зрения А. И. Стахова и И. Н. Рычковой, предлагающих конкретизировать ответственность должностных лиц органов исполнительной власти РФ или субъектов РФ посредством введения ответственности за нарушение административных процедур оказания государственной услуги².

В-четвертых, при сопоставлении ст. 28.4 КоАП РФ и ст. 11.2 Закона № 210-ФЗ обнаруживается, что возбуждение дел о нарушении порядка оказания публичных услуг есть исключительное полномочие прокурора. Согласно ч. 9 ст. 11 Закона № 210-ФЗ должностное лицо, работник органа публичной власти в случае выявления в процессе или по итогам изучения жалобы признаков состава административного правонарушения должно немедленно отправить имеющиеся у него материалы в прокуратуру.

При определении административной ответственности в региональных нормативных правовых актах необходимо определять и перечни должностных лиц, наделенных правом возбуждать соответствующие дела. В связи с этим в законодательстве субъектов Российской Федерации возникают споры о компетенции по возбуждению дел.

В-пятых, совершенствование досудебного обжалования решений и действий органов, оказывающих публичные услуги, представляется одним из ключевых векторов повышения эффективности деятельности по их предоставлению.

Задача расширения способов разрешения споров в административном порядке потребовала разработки специальных гарантий осуществления заявителями права на административное обжалование действий (бездействия) и решений органов (работников, организаций, должностных лиц, МФЦ), внедрения критериев эффективности рассмотрения споров во внесудебном порядке в систему оценки функционирования органов публичной власти и установления ответственности за нарушение порядка рассмотрения подобного рода жалоб.

Защита прав заявителей при реализации такого обжалования гарантируется не только главой 2.1 Закона № 210-ФЗ, но и тем фактом, что включение специального раздела, устанавливающего процедуру административного обжалования, является обязательным требованием к структуре административного регламента.

Закон о госуслугах в ст. 11.1 исчерпывающим образом приводит предмет досудебного обжалования. Впоследствии нормы этого Закона стали фундаментом для подзаконного регулирования. Определенный принятым постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840³ порядок рекомендован

² Стахов А. И., Рычкова И. Н. Административно-процедурная регламентация предоставления государственных услуг в Российской Федерации : учебное пособие. М., 2019. С. 103.

³ Постановление Правительства РФ от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их



региональным органам власти и органам местного самоуправления при закреплении специфических признаков подачи и рассмотрения жалоб на действия (бездействие) органов публичной власти на региональном и местном уровне, а также их должностных лиц.

Обратимся теперь к законодательству Азербайджанской Республики. В ст. 13 Правил оказания электронных услуг⁴ регламентирована ответственность, связанная с электронными услугами. Заметим, что при этом часть 13.1 ст. 13 Правил устанавливает не ответственность, а регламентирует обязанность поставщиков электронных услуг (т.е. центральных органов исполнительной власти и учреждений главой государства публичных юридических лиц) обеспечить защиту персональных данных и иных сведений, которые были получены в ходе оказания электронных услуг.

Часть 13.2 Правил обязывает при использовании электронной подписи каждого владельца хранить в тайне данные ее создания. А вот уже часть 13.3 ст. 13 рассматриваемого нормативного акта возлагает ответственность на самих пользователей за сохранность, передачу иным лицам данных, предоставленных ими для обращения в портал «Электронного правительства», пользование электронными услугами в соответствии с законодательством. При недостижении согласия сторон по спорам, возникающим при использовании электронных услуг, стороны вправе обратиться в суд в соответствии с законодательством.

В Кодексе Азербайджанской Республики об административных проступках⁵ находим статью 380, регламентирующую ответственность за нарушения, связанные с использованием электронной подписи и электронных документов. Указанная статья размещена в главе 32 «Административные проступки, посягающие на правила использования, распространения и охраны информации».

Закон АР от 9 марта 2004 г. № 602-IIQ «Об электронной подписи и электронном документе»⁶ определил организационно-правовые основы применения электронной подписи и электронного документа в электронном документообороте и права соответствующих субъектов. Электронная подпись важна как с экономической точки зрения, так и с позиций времени. Документы с электронной подписью имеют

должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников» // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4829.

⁴ Постановление Кабинета министров Азербайджанской Республики от 24.11.2011 № 191 «Об утверждении Правил оказания центральными органами исполнительной власти и созданными Президентом Азербайджанской Республики юридическими лицами публичного права электронных услуг по конкретным сферам и Перечня видов электронных услуг» // СПС «Континент».

⁵ Закон Азербайджанской Республики от 29.12.2015 № 96-VQ «Об утверждении Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках» // СПС «Континент». URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=36865427#pos=5;-142.

⁶ Закон Азербайджанской Республики от 09.03.2004 № 602-IIQ «Об электронной подписи и электронном документе» // СПС «Континент». URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30614910#pos=0;0.

юридическую силу как обычные бумажные документы. Но здесь учитываются определенные условия. Если сертификат подписи, относящийся к электронной подписи, не утратил силу во время проверки или в момент подписания электронного документа, в то же время подлинность подписи в электронном документе подтверждена и она применяется согласно указанным в сертификате данным, то подпись в электронном документе приравнивается к подписи на бумажном носителе⁷.

Статья 380 Кодекса включает в себя несколько составов правонарушений, предусматривающих штрафную ответственность:

- за использование несертифицированных средств электронной подписи и электронного документооборота (часть 1);
- необеспечение собственником информационной системы безопасности функционирования этой системы, непроведение экспертизы информационной системы в установленном порядке (часть 2);
- необеспечение центром по сертификационным услугам защиты сведений для создания подписи и сведений о владельце подписи, полноты и достоверности сведений в сертификате, качества и точности сертифицированных услуг, незаконное приостановление действия и аннулирование сертификата, несвоевременное сообщение владельцу подписи о ставших известными ему сведениях, которые могли бы повлиять на использование сертификата (часть 3);
- отсутствие техники и технологии, обеспечивающих надежное использование информационной системы посредника при хранении, передаче и приеме электронных документов, знающего, опытного и компетентного рабочего персонала, условий, позволяющих определить время и источник обслуженных электронных документов, надежной системы для хранения информации о времени и источнике этих электронных документов (часть 4).

Исследование содержания рассматриваемой статьи позволяет прийти к выводу об отсутствии в ней состава, предусматривающего ответственность в сфере предоставления электронных услуг. Следовательно, рекомендуется дополнить статью 380 частью 5 «Необеспечение центром по сертификационным услугам безвозмездного доступа с использованием ИКТ к реестрам сертификата электронной подписи, повлекшее непредоставление электронной государственной услуги либо ее предоставление с нарушением установленных сроков».

При дальнейшем анализе Кодекса АР об административных проступках выявляется, что в нем нет интегральных положений, аналогичных ст. 5.63 КоАП РФ, регламентирующих ответственность за нарушения в сфере предоставления государственных услуг. Подобного рода составы, так или иначе касающиеся порядка предоставления государственных услуг, можно найти в разных главах Кодекса АР об административных проступках.

Так, в главе 39 Кодекса АР об административных проступках «Административные проступки, посягающие на правила управления», размещены следующие статьи.

Статья 601 Кодекса АР предусматривает наложение штрафа на должностных лиц за истребование документов, не предусмотренных в законодательстве для выдачи правоустанавливающих документов.

⁷ URL: <https://www.e-gov.az/az/content/read/1> (дата обращения: 01.08.2020).



В части 1 ст. 567 Кодекса АР регламентируется состав административного проступка, выражающийся в необоснованном отказе в выдаче (замене) гражданам удостоверений личности или паспортов, истребование не предусмотренных законом дополнительных документов для их выдачи (замены) либо допущение волокиты при выдаче (замене) удостоверения личности или паспорта, а также изменении сведений на электронном носителе удостоверения личности гражданина, его незаконное изъятие или принятие в залог.

Часть 2 ст. 567 Кодекса АР устанавливает административную ответственность за необоснованный отказ в выдаче свидетельства на возвращение в Азербайджанскую Республику, истребование не предусмотренных законодательством дополнительных документов для его выдачи либо допущение волокиты при его выдаче.

Статья 602-1 «Нарушение законодательства о лицензиях и разрешениях» Кодекса АР об административных проступках, представляет особый интерес для Российской Федерации ввиду перехода на реестровую модель оказания государственных услуг в лицензионной сфере, а в дальнейшем — в иных социально значимых сферах. Часть 3 ст. 602-1.3 Кодекса АР об административных проступках установила ответственность должностных лиц за требование органом, выдающим лицензию и разрешение, от заявителя документов, которые можно получить путем использования электронных информационных ресурсов, которые ведутся государственными органами и другими структурами (информационные базы, информационно-поисковые системы, реестры и другие информационные ресурсы). Подобную норму необходимо предусмотреть в законодательстве России.

Административная ответственность в рассматриваемой сфере закреплена в нескольких статьях Кодекса АР об административных проступках. Так, ст. 568 регламентировала ответственность должностных лиц за «допущение волокиты при рассмотрении обращения о выдаче визы иностранцам и лицам без гражданства, регистрации по месту их пребывания на территории Азербайджанской Республики, продлении срока их временного пребывания, выдачи разрешения на временное или постоянное проживание и разрешения на работу (продление срока), истребование дополнительных документов, не предусмотренных в Миграционном кодексе Азербайджанской Республики или необоснованный отказ от рассмотрения обращения».

В главе 29 Кодекса АР «Административные проступки, посягающие на правила дорожного движения» обнаруживаем часть 2 ст. 339, устанавливающую ответственность за допущение волокиты при регистрации транспортного средства или его снятии с регистрации, требование не предусмотренных документов в связи с проведением регистрации ТС, незаконный отказ от решения указанных вопросов; часть 3 ст. 339 регламентирует нерассмотрение заявления о выдаче или замене водительского удостоверения, допущение волокиты при его рассмотрении.

Таким образом, мы не только выявили проблему бланкетных диспозиций в нормах об административной ответственности в Азербайджанской Республике, но и использование оценочного термина «волокита» в формулировке диспозиций в приведенных и ряде других составов административных правонарушений (например, ч. 7 ст. 221; ч. 2 ст. 339; ч. 3 ст. 339, ст. 340; ч. 2 ст. 563 и др.).

Под волокитой принято понимать неправомерное затягивание сроков разрешения дела или решения отдельного вопроса в его рамках, а также излишнюю

длительность в целом, дополняемую осуществлением незначительных для дела формальностей, ненужной перепиской⁸. Использование в законодательстве подобных оценочных терминов порождает широту усмотрения правоприменителя.

Кроме того, законодатель Азербайджанской Республики ни в одном из рассмотренных составов не устанавливает административной ответственности за нарушение процедурных сроков, предусмотренных соответствующими административными регламентами предоставления государственных услуг. Охранительный метод охватывает собой отнюдь не все государственные услуги, оказываемые центральными органами исполнительной власти и созданными Президентом АР юридическими лицами публичного права, что, в свою очередь, приводит к безнаказанности должностных лиц, их предоставляющих.

Споры по предоставлению электронных услуг в Азербайджанской Республике разрешаются в связи с реализацией пользователем права на обжалование в административном или судебном порядках. Жалоба должна быть подана согласно ст. 74 Закона АР «Об административном производстве». Жалоба, поданная в суд, рассматривается в порядке, установленном Административно-процессуальным кодексом АР.

В Российской Федерации ч. 3 ст. 5.63 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение должностным лицом порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение указанного должностного лица от принятия ее к рассмотрению, в Азербайджанской Республике это ст. 594 «Нарушение законодательства об административном производстве».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ализаде М. Г. Государственные услуги в России: понятие и виды // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6. — С. 173—178.
2. Комарова В. В. Институт муниципальных услуг: памяти Владимира Ивановича Фадеева // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9. — С. 27—36.

⁸ Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка : около 100 слов: терминов и фразеологических выражений. М., 2020. 1360 с.

