вопрос – ответ



Государственная служба, как военная, так и гражданская, – это четко регламентированная деятельность со строго установленными правами и обязанностями, целями, задачами, функциями. Практика реализации нормативно установленных положений о субординации на службе и зачастую недобросовестное их исполнение высветили ряд вопросов, которые редакция адресовала заслуженному юристу Российской Федерации, кандидату юридических наук В.И. МИХАЙЛОВУ.

Пределы исполнения поручения на государственной службе

Каковы виды властных требований руководителей, как определить процессуальные различия этих требований?

Регламентируются ли законодательно ситуации беспрекословного выполнения поручений руководителя и как это реализуется на практике?

Какая модель поведения должна быть у исполнителя в случае получения предписания, не соответствующего закону?

Есть ли какие-либо признаки неправомерности поручения и как именно происходит оспаривание таких поручений?

В Российской Федерации государственная служба строится на основе иерархии: лица, реализующие свое право на определенные действия, и лица, непосредственно исполняющие их решения, находятся на различных управленческих уровнях. Между ними существуют отношения «власти и подчиненности». Руководитель имеет право отдавать нижестоящему по должности государственному служащему указания, а служащий обязан исполнить властное требование в определенные руководителем сроки.

Так, в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий обязан исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации. Аналогичное прописывается и в п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации».

Властные отношения существуют во всех сферах социальной жизни, везде, где есть управление деятельностью людей. Такого рода отношения могут осуществляться лишь в случае определенного ограничения воли исполнителя, своеобразного делегирования им части «своей воли», «своего уразумения» начальнику. Общество вынуждено пойти на допущение, естественно, в определенных пределах, выполнения неэффективных или даже влекущих причинение вреда указаний в целях обеспечения более значимого блага, в качестве которого выступает четкая, слаженная система управления в конкретных сферах административных отношений.

В процессе властно-управленческой деятельности властные требования руководителя к подчиненному об исполнении соответствующих действий называются «поручениями», «предписаниями», «распоряжениями», «указаниями», «приказаниями» и др. Отличие между ними заключается в характере разрешаемых вопросов, круге адресатов, правовом и служебном положении должностных лиц, имеющих право на их принятие, виде государственной службы.

Под «предписанием», «распоряжением», «указанием», «приказанием», «поручением» как разновидностью властных отношений понимаются индивидуальные распорядительные акты применения права, т. е. властные требования, основанные на нормативных правовых предписаниях, регламентирующих соответствующую профессиональную деятельность, обращенные к конкретному лицу (группе лиц) и призванные решать частные задачи, непосредственно вытекающие из нормативно закрепленных конкретных служебных обязанностей работника.

Следует учитывать, что термины «предписание», «распоряжение», «указание», «приказание», «поручение» употребляются и при обозначении соответствующих нормативных актов, к которым относятся те, что содержат нормы и правила поведения общего характера. Они адресованы неопределенному кругу лиц, в отличие от властных предписаний, направленных конкретному лицу или группе лиц.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает, что поручение является обязательным для исполнения государственным гражданским служащим, если оно

отдано в пределах компетенции руководителя, установленной федеральными законами и другими нормативными правовыми актами.

Поручение, как и любое иное властное предписание, может однократно требовать выполнения какого-либо действия или ряда действий от конкретного лица или определенной группы лиц.

Законодательство не устанавливает абсолютно определенной формы выражения поручения. В практике государственной службы поручения отдаются в письменной, устной и наглядно-демонстрационной форме (при помощи знаков, флажков и пр.), а также могут быть переданы по техническим средствам связи.

Поручение, отданное даже посредством жеста, не перестает быть таковым, если требование начальника (руководителя) о выполнении определенных действий им осознается и воспринимается подчиненным именно как поручение или иное предписание и становится известным своевременно.

Поручения, изданные в письменном виде, вступают в силу с момента подписания, если иное не указано в тексте. В случае, когда поручение отдано в устной форме, оно вступает в силу, как правило, после оглашения.

Поручение действует до выполнения изложенных в нем требований или истечения срока действия, указанного при издании. Отмена поручения или иного предписания может быть произведена компетентным на то лицом или органом и распространяется только на будущие, в то время как аннулирование устраняет как будущие, так и наступившие юридические последствия, вызванные их изданием и исполнением.

Законодательство и практика управленческой деятельности исходят из признания презумпции законности всех поручений начальников и обязательности их исполнения подчиненными государственными служащими. Но в зависимости от сферы деятельности российское законодательство устанавливает для подчиненных различные пределы обязательности выполнения предписаний начальников. Там, где требуются четкость и согласованность в действиях всех управленческих структур, где любые размышления и сомнения в целесообразности и законности властного требования могут привести к непоправимым потерям, закрепляется принцип беспрекословного и точного соблюдения всех приказов начальников. Исключается возможность обсуждения приказа либо обращение к старшему начальнику за подтверждением законности полученного приказа.

Кроме того, беспрекословный принцип закреплен и для случаев, когда начальник, владея полной информацией, в целях устранения существенного вреда может принять решение, связанное с причинением менее значимого вреда, т. е. действовать в уголовно-правовой ситуации крайней необходимости. В противном случае подчиненный, не владея знаниями о всех элементах обстановки, может оценить такое властное требование как явно для него преступное и, соответственно, не выполнять его. В результате этого возможно наступление вреда для жизни, здоровья и важнейших общественных интересов.

К числу видов деятельности, основанных на беспрекословном подчинении, относятся прежде всего служба в Вооруженных Силах, войсках и воинских формированиях (см., например, статью А.А. Демина «Проблема правомерности действий государственного служащего при получении незаконного приказа руководителя» в журнале «Административное право и процесс», №4 за 2010 г., или публикацию А.Ю. Девятко «Уголовно-правовое значение приказа и распоряжения» в «Военно-юридический журнал» № 10 за 2009 г.).

В соответствии с п. 33, 34 и 39 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495, начальник, обладающий всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным и несущий персональную ответственность перед государством за все стороны жизни и деятельности каждого военнослужащего, имеет право отдавать подчиненному приказы и требовать их исполнения. Подчиненный обязан беспрекословно выполнять приказы начальника. **Обсуждение (критика) приказа недопустимо, а неисполнение приказа командира (начальника), отданного в установленном порядке, является преступлением против военной службы.**

В других случаях такая жесткая регламентация не способствует реализации предназначения тех или иных структур, например, органов управления экономикой и т. п. Так, в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственный гражданский служащий обязан исполнять лишь те указания руководителей, которые, во-первых, изданы в пределах компетенции руководителя и, во-вторых, не являются, по мнению гражданского служащего, неправомерными по другим основаниям.

Порядок действий исполнителя при получении предписания, не соответствующего закону или требующего совершить действия, направленные на причинение вреда интересам личности, общества или государства, определяется нормативно в зависимости от сферы социальной жизни.

Военнослужащий, как уже отмечалось, в соответствии с утвержденными Указом Президента Российской Федерации общевоинскими уставами обязан беспрекословно выполнить любой приказ начальника. Нормативные правовые акты Российской Федерации не предусматривают порядка оспаривания властных требований воинских начальников. По справедливому утверждению, не раз проверенному практикой, разрешение подчиненному ставить под сомнение законность приказа начальника гибельно для достижения победы в бою (Ф.С. Бражник).

Государственный гражданский служащий в соответствии с ч. 3 ст.15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» при получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по его мнению, неправомерным, должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения.

Таким образом, **законодатель возложил на государственного гражданского служащего обязанность оценивать правомерность поручения руководителя.**

В ряде случаев проведение такой оценки сопряжено с серьезными трудностями ввиду множественности факторов, связанных как с содержанием поручения, так и с ситуацией, в которой происходило формирование, отдача и (или) осуществлялось исполнение такого поручения. Поэтому в зависимости от сложившейся обстановки и от профессиональных и личных качеств исполнителя объективный характер поручения и его оценка исполнителем могут не совпадать.

Правомерным следует считать такое поручение, которое не дает исполнителю оснований полагать, что оно не соответствует закону и иным нормативным правовым актам, регулирующим соответствующую сферу общественных отношений, и также не направлено на причинение реального вреда охраняемым законом интересам.

Вопрос о правомерности поручения и его обязательности для исполнения решается исполнителем исходя из:

– характера деяния, совершение которого предписывается поручением, его направленности и последствий выполнения такого деяния;

– соблюдения требований к процедуре подготовки и издания поручения;

– соответствия предписанных поручением действий законам и иным нормативным правовым актам;

– ситуации, в которой поручение было отдано;

– личных профессиональных качеств исполнителя.

Как представляется, предусмотренный Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» порядок оспаривания поручений руководителя применим в тех случаях, когда указание руководителя о выполнении тех или иных действий не соответствует закрепленным федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации срокам или порядку исполнения указанных действий.

Кроме того, основанием оспаривания поручения может являться превышение руководителем своих полномочий или злоупотребление ими.

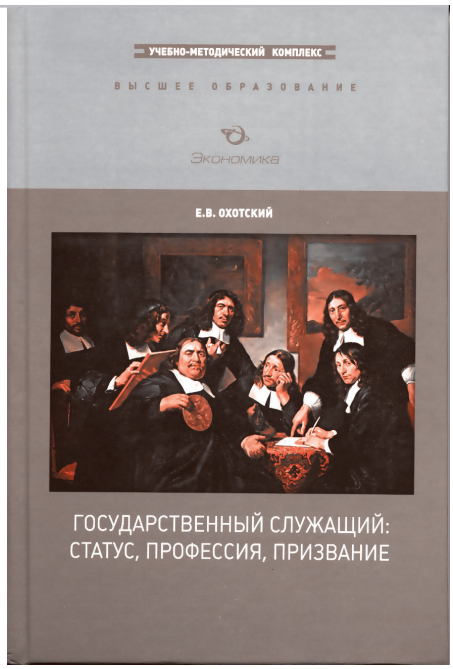
В соответствии со ст. 285 УК РФ под превышением служебных полномочий понимается совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий, а именно: а) относящихся к полномочиям другого должностного лица; б) которые могли быть совершены им самим только при наличии особых обстоятельств, указанных в законе; в) которые никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать. Но уголовная ответственность наступает лишь в случае, если превышение служебных полномочий повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или охраняемых законом интересов общества или государства.

В соответствии со ст. 286 УК РФ злоупотребление должностными полномочиями – это использование

НОВАЯ КНИГА

Е.В. Охотский. **Государственный служащий: статус, профессия, призвание**

М.: Экономика, 2011. 702 с.



Новая книга доктора социологических наук, профессора, заведующего кафедрой государственного управления и права МГИМО(у) МИД России Е.В. Охотского являет пример глубокого анализа сути системных перемен в становлении современной теории и практики государственной службы. Ее тематика, содержание и целевая установка чрезвычайно актуальны, поскольку непосредственно связаны с политикой модернизации российского общества, острой необходимостью обновления механизмов государственного управления и повышения профессионального уровня государственной службы.

Преподавателям книга интересна методическими приемами подачи материала. В частности, и по сути, и по содержанию она представляет собой учеб-