

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему: «Институт ответственности государственных гражданских служащих»

Студент

К.Р. Рыбкина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент, М.А. Паладьев

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

## Аннотация

В последнее десятилетие власти Российской Федерации организовали условия для создания необходимых правовых, институциональных и политических рамок. Россия продвинулась вперед в принятии инструментов управления эффективностью, которые отслеживают прогресс в достижении целей национального развития. Целевые показатели во все большей степени определяют деятельность федеральных учреждений и регионов; информация о результатах деятельности все чаще используется для корректировки инструментов политики, разработки программ и расходов. Были предприняты важные шаги для привлечения внимания граждан к оказанию государственных услуг. Для граждан разработаны четкие правила и стандарты обслуживания. Новые, инновационные механизмы, такие как многофункциональные сервисные центры и интернет-порталы, облегчают все большему числу граждан и фирм доступ к услугам государственного управления и доступ к ним. Вместе с этим растет и уровень ответственности государственных гражданских служащих.

Объектом исследования в данной работе являются общественные отношения, которые возникают в процессе реализации, применения и установления юридической ответственности государственных гражданских служащих.

Предметом исследования выступают теоретические модели и рекомендации для стабилизации общественных отношений, возникающих в результате реализации, применения и установления юридической ответственности государственных гражданских служащих.

Структура работы обусловлена ее содержанием, состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемых источников и литературы. Объем работы 80 листов.

## Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Понятие юридической ответственности государственных служащих.....	8
1.1 Понятие «государственный служащий».....	8
1.2 Виды ответственности государственных служащих.....	16
1.3 Действующее законодательство, регулирующее ответственность государственных служащих .....	24
Глава 2 Реализация юридической ответственности государственных служащих.....	31
2.1 Основания и механизмы ответственности государственных гражданских служащих.....	31
2.2 Особенности реализации ответственности государственных гражданских служащих .....	36
Глава 3 Проблемы совершенствования ответственности государственных служащих.....	47
3.1 Анализ привлечения к ответственности государственных гражданских служащих.....	47
3.2. Теоретические модели и рекомендации для стабилизации ответственности государственных служащих.....	52
3.3 Методы укрепления «обратной связи» как средства совершенствования ответственности государственных служащих.....	61
Заключение.....	67
Список используемой литературы и используемых источников.....	71

## Введение

**Актуальность исследования.** В последнее десятилетие власти Российской Федерации организовали условия для создания необходимых правовых, институциональных и политических рамок. Россия продвинулась вперед в принятии инструментов управления эффективностью, которые отслеживают прогресс в достижении целей национального развития. Целевые показатели во все большей степени определяют деятельность федеральных учреждений и регионов; информация о результатах деятельности все чаще используется для корректировки инструментов политики, разработки программ и расходов. Были предприняты важные шаги для привлечения внимания граждан к оказанию государственных услуг. Для граждан разработаны четкие правила и стандарты обслуживания. Новые, инновационные механизмы, такие как многофункциональные сервисные центры и интернет-порталы, облегчают все большему числу граждан и фирм доступ к услугам государственного управления и доступ к ним [61, с. 62].

Однако независимо от стадий развития теории права и государства, все еще важными, всегда актуальными выступают вопросы, связанные с юридической ответственностью государственных гражданских служащих. Серьезную роль, с точки зрения теории и практики, в ходе образования в РФ правового государства и гражданского общества, а также реализации глобальных преобразований в административной и экономической деятельности, которые нельзя представить без проведения реформ в институте государственной службы, играет изучение и глубокий анализ сложностей, относящихся к юридической ответственности государственных гражданских служащих [61, с. 63].

В условиях процесса внедрения демократических принципов в политическую и социально-экономическую сферы деятельности, а также установления общих человеческих ценностей в социуме происходит постоянный количественный и качественный рост противозаконных деяний и других

преступлений, совершаемых государственными служащими, то есть непосредственно реформаторами. Это подтверждают статистические данные. Так, за 10 месяцев 2018 года были совершены 27 143 преступления коррупционной направленности, что на 1,9% больше, чем за аналогичный период 2017 года [48, с. 34].

Нарушения закона со стороны государственных гражданских служащих, особенно должностных лиц, которые наделены юридическими правами, отличаются наиболее серьезной опасностью, так как затрагивают свободы и права граждан, правопорядок, интересы государства, а потому должны сопровождаться повышенной юридической ответственностью. Именно по этой причине организация эффективной государственной гражданской службы, которая рассматривается в неотделимой связи со всей системой государственного управления, выступает важным и обязательным фактором консолидации отечественной демократической государственности, наращивания авторитетного влияния и действенности власти.

Юридическая (правовая) ответственность заключается в том, что в ней используются какие-либо имущественные, взыскательные меры, наказания за совершение правового нарушения, другими словами, за действия или бездействия, которые признаны законодательной системой опасными и недопустимыми. Российской законодательной системой учитывается гражданско-правовая, дисциплинарная, административная, уголовная, материальная и юридическая ответственность относительно госслужащих. Поэтому основной государственной задачей выступает формирование эффективно работающих механизмов, дающих возможность уменьшить число нарушений государственных гражданских служащих.

**Степень разработанности темы.** Правовая ответственность государственных гражданских служащих до принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ не рассматривалась как система, то есть ответственность служащих отдельных правоохранительных органов, военнослужащих и иных органов

государственного управления изучалась независимо друг от друга и самостоятельно, при этом исследования носили отраслевой характер. В настоящее время юридическая ответственность государственных служащих изучается в работах таких исследователей, как А. П. Агапов, Г. В. Атаманчук, А. А. Гришкoveц, А. А. Малышев, Д. В. Миронов, Д. А. Радченко, Ю. Н. Старилов и т.д. Однако, юридически-правовая ответственность государственных гражданских служащих и ее реальная ситуация практически не изучены. Таким образом, необходимо осуществить комплексное исследование юридической ответственности государственных гражданских служащих на примере субъекта РФ.

**Целью исследования** является изучение ответственности государственных служащих и проблематика современного ее состояния на уровне субъекта РФ.

**Задачами исследования**, в соответствии с целью, являются:

- изучение понятия «государственный гражданский служащий»;
- рассмотрение особенностей и видов юридической ответственности государственных гражданских служащих;
- анализ существующей законодательной системы, которая регулирует юридическую ответственность государственных гражданских служащих на уровне субъекта;
- определение основ и механизмов правовой ответственности государственных гражданских служащих;
- оценка соблюдения правовой ответственности государственных гражданских служащих в Самарской области;
- оценка реального состояния правовой ответственности государственных гражданских служащих;
- выделение теоретических моделей и рекомендация для стабилизации юридической ответственности государственных гражданских служащих, методов укрепления «обратной связи» как средства ее совершенствования.

**Объектом исследования** в данной работе являются общественные отношения, которые возникают в процессе реализации, применения и установления юридической ответственности государственных гражданских служащих.

**Предметом исследования** выступают теоретические модели и рекомендации для стабилизации общественных отношений, возникающих в результате реализации, применения и установления юридической ответственности государственных гражданских служащих.

**Нормативную базу магистерской работы** составили официально зарегистрированные акты Российской Федерации: Конституция России, федеральная законодательная система, нормативно-правовые акты органов исполнительной власти РФ, постановления Правительства РФ, Указы Президента РФ.

**Методологическая основа исследования.** Одним из основных методов, используемых в данном диссертационном исследовании, является метод диалектики. На его основе было проанализировано понятие «государственный гражданский служащий», особенности и виды юридической ответственности государственных гражданских служащих, а также реальная ее ситуация.

**Теоретическая основа исследования.** При анализе особенностей и видов юридической ответственности были изучены труды Ю. М. Буравлева [11, 12], В. Д. Граждана [19], А. А. Иванова [31], Н. В. Витрука [15], Д. А. Липинского [44, 45], Р. Л. Хачатурова [44, 71] и т.д. Понятие «государственный гражданский служащий», действующее законодательство, регулирующее их юридическую ответственность, основания и механизмы их работы были рассмотрены в работах таких ученых, как: А. П. Агапов [2], Г. В. Атаманчук [5], А. А. Гришконец [22], А. А. Малышева [48], Д. В. Миронов [52], Д. А. Радченко [59], Ю. Н. Стариков [64] и др.

# **Глава 1 Понятие юридической ответственности государственных служащих**

## **1.1 Понятие «государственный служащий»**

В соответствии с критерием особенностей службы и функционального предназначения можно выделить сотрудников правоохранительной службы и государственных гражданских служащих. На основе количества должностных обязательств госслужащих разделяют на должностные лица и служащие, которые не являются должностными лицами. Должностные регламенты по типовым должностям государственной службы либо должностными регламентами по каждой отдельной должности и положения о соответствующих органах государства и подразделениях их структур определяют объем полномочий государственно-властного характера государственных служащих [5, с. 188].

«Государственный гражданский служащий» является гражданином Российской Федерации (далее – РФ), возложивший на себя обязанность несения гражданской службы. Профессиональная служебная работа на должности гражданской службы осуществляется согласно служебному договору и акту о назначении на должность. Оплата труда гражданского служащего производится из бюджетного фонда субъекта РФ либо федерального бюджета» [17, с. 232].

Государственных служащих можно разделить в соответствии с масштабами функционирования аппаратов государственной власти на государственных гражданских служащих каждого региона России и государственных служащих на уровне федерации. Общее число служащих в муниципалитете и прочих служителей органов самоуправления местного уровня, органов государственной власти субъектов РФ, государственных служащих органов государственной власти федерального уровня, других органов государства составляет 1053,1 тысяч человек, в том числе 315,1



тысяч человек – это государственные гражданские служащие и другие работники нов исполнительной власти федерального уровня [59, с. 29].

Федеральный государственный служащий согласно с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 №58-ФЗ является гражданином, осуществляющим на должностях федеральной государственной службы (правоохранительной, гражданской, военной) служебную деятельность профессионального характера и получающим за счет средств бюджета федерального уровня денежное содержание (вознаграждение, довольствие) [68].

Также понятие «государственный гражданский служащий» можно рассматривать в нескольких аспектах [55, с. 345]:

1. Уголовно-правовая точка зрения: государственный гражданский служащий является особым субъектом административной и уголовной ответственности, несущим ответственность за правовые нарушения против интересов государственной службы и государственной власти.

2. Административно-правовая точка зрения: государственный гражданский служащий – представитель власти, который применяет административно-правовые санкции, реализует правоохранительные полномочия и меры, имеет особые организационно-распорядительные, властные полномочия.

3. Государственно-правовая точка зрения: государственный гражданский служащий представляет собой «слугу» государства (его органов), который наделен им правами разного значения и характера; продукт развития государства и общества, призвание которого заключается в осуществлении государственных функций.

Государственным гражданским служащим выступает гражданин Российской Федерации, который за поощрение в виде денег исполняет обязанности по должности государственной гражданской службы, обладает профессиональными знаниями и навыками, а также знает государственный язык в возрасте не старше 65 лет и не моложе 18 [58, с. 121].

Понятие «государственный гражданский госслужащий» характеризуется следующими свойствами [75, с. 60-61]:

1. Присвоение служащему соответствующего звания и чина, которые указаны специальной законодательной системой.

2. Служащий представляет собой физическое лицо работоспособного возраста, в совершенстве знающий государственный язык, имеющий законодательно утвержденные необходимые квалификационные требования и профобразование.

3. Предоставление гарантий, запреты, ответственность, ограничения, правовое состояние и обязательства служащего соответствующего уровня, а также сущность его рабочей деятельности устанавливают специальные законы федерального значения.

4. Служащий обязан соответствовать положениям и требованиям существующей законодательной системе.

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ впервые было дано определение о том, что нанимателем государственного гражданского служащего субъекта РФ выступает соответствующий субъект Российской Федерации, а нанимателем федерального государственного служащего является само государство – Российская Федерация [68].

У каждого государственного гражданского служащего имеется определенный правовой статус (правовое положение). Прекращение, прохождение и поступление на государственную службу связано с особыми условиями, определенными для каждого государственного служащего, который реализует как по отношению к внешним субъектам права, так и внутри государственной администрации, предоставленные ему функции и полномочия [20, с. 150].

На определенном этапе между государством и государственным служащим возникают определенные государственно-служебные правовые отношения, характеризующиеся присутствием ответственности, запретов и

ограничений, обязанностей, взаимных прав и иных атрибутов правового статуса государственного служащего.

Обязанности государственных гражданских служащих являются обширными и зависят от должности, которую занимает конкретный служащий. Они состоят из следующих групп: ограничения, профессиональные, общеслужебные и должностные [54, с. 89-90]:

1. Государственные гражданские служащие осуществляют общегражданские обязанности, установленные Конституцией РФ. К примеру, это несение военной службы, оплата налогов и сборов, сбережение природных ресурсов и т.п. Отдельные категории государственных гражданских служащих в соответствии с Конституцией РФ по определенным должностям совершают конкретные требования, определенные надлежащими инструкциями.

2. Государственный гражданский служащий не имеет право на разглашение государственных сведений и тайн, относящихся к личной жизни, чести и достоинству граждан. Вместе с тем, это ограничение выступает и обязанностью.

3. Есть установленные должностные и профессиональные обязанности. Для того, чтобы государственный сотрудник мог вести работу с применением служебной информации, соблюдал порядок трудового режима и на высоком уровне выполнял свои обязанности, поддерживается требование в соответствующем уровне квалификации. Согласно должностным обязанностям, государственный гражданский служащий должен: в утвержденном порядке, предусмотренном региональными и федеральными законодательными актами, осуществлять принятие соответствующих решений; вовремя, без задержек принимать к рассмотрению обращения местных органов власти, общественных учреждений, граждан, организаций.

4. Государственный гражданский служащий обязан: исполнять требования и распоряжения руководителей вышестоящих должностей, а

также указы, которые не противоречат законодательству; выполнять обязанности, которые определены должностной инструкцией, честно и добросовестно; осуществлять поддержку утвержденного конституционного строя и давать гарантии по соблюдению норм Конституции РФ; предоставить защиту и соблюдение, основанных на законе гражданских интересов и прав.

Государственный гражданский служащий за лично совершенные действия несет ответственность в полной объеме, а также он несет ответственность за исполнение распоряжений соответствующих руководителей, дающихся в допустимых границах их полномочий. Тем не менее, ему запрещено совершать исполнение незаконных указаний и поручений. Если же произойдет, то государственный гражданский служащий должен представить сноску на положения законодательной системы и обоснование в письменном виде незаконности поручения, а также требуется получение письменного подтверждения о том, что необходимо выполнить поручение [57].

Во всех сферах общественной жизни реализация полномочий органов государства происходит именно посредством государственных гражданских служащих. Однако состав государственных гражданских служащих является разным, так они трудятся в неодинаковых условиях, а их многофункциональное распределение по исполнению полномочий государственных органов – разнообразным [57]. На основе данного фактора их можно разделить по разным критериям на определенные группы. Данное деление является значимым в следующих ситуациях [72, с. 850-851]:

- выбор кандидатов на те или иные должности;
- с учетом особенностей вид государственной службы определение мер ответственности, обязанностей и полномочий;
- установление для замещения должностей государственной службы требований квалификационного характера;

– в соответствии с реальной потребностью кадров для государственной службы решение вопроса реализации и разработки программ их подготовки и т.д.

Конституционный принцип деления властей различает государственных гражданских служащих органов исполнительной, судебной, законодательной и представительной власти.

Контрольную и законодательную функцию в рамках, установленных российской Конституцией, относительно органов власти государства выполняют органы законодательной власти. Для успешного выполнения данных ответственных функций необходимо наличие сотрудников высокой квалификации. Именно поэтому, подбираются специалисты-практики и ученые в сфере права, информатики, экономики, финансов, управления государством на месте государственной службы (начальники отделов, руководящие лица аппарата и отдела секретарей, их ассистенты и советники, и пр.). Благодаря данному аппарату становится возможными обеспечение нормального функционирования парламента [56, с. 105].

Исполнительно-распорядительную и организационно-управленческую деятельность осуществляют органы исполнительной власти. Главная их задача – обеспечить функционирование государства и бесперебойную работу государственного аппарата. Данная система включает в себя практически 90% государственных служащих. Для управления необходимо наличие способности прогностического, системного и комплексного видения общественных отношений, явлений и процессов. Перечисленными качествами должны обладать все руководители, принимающие самостоятельные решения управленческого характера, а также другие государственные служащие, принимающие в подготовке этих решений непосредственное участие [44, с. 121].

Осуществление судебной власти возможно при помощи административного, уголовного, конституционного и гражданского судебного производства (статья 118 Конституции РФ). В статье 120

Конституции можно увидеть, что судебная власть осуществляет и иную функцию, которая заключается в возможности контролировать законность актов государственных и других органов. Однако, не только на аппараты соответствующих судов возлагается обеспечение исполнения судебных полномочий, но и на такие специальные органы, как: Федеральная служба судебных приставов и Судебный департамент при Верховном Суде РФ [35].

В настоящее время количество государственных гражданских служащих уже сократилось на 20% из-за реформирования в центральном аппарате системы органов и структуры исполнительной власти федерального уровня. Ее оптимизация будет происходить за счет внедрения новых управленческих методов на государственную службу [64, с. 67].

Правовое положение государственных гражданских служащих характеризуют звания такие, как: воинские и специальные, классные чины, дипломатические ранги. Так, государственным гражданским служащим присваиваются, классные чины и дипломатические ранги. Каждому госслужащему, занимаемому должность на госслужбе, в результате проведения экзамена по квалификации, аттестации или деятельности, принимая во внимания его личные достоинства, лично присваиваются данные категории административно-правового характера [58, с. 45].

Классные чины и дипломатические ранги характеризуют должностное положение государственных гражданских служащих. Это связано с тем, что соответствующими законодательными документами устанавливаются перечни должностей по видам государственной службы с указанием, какие классные чины и дипломатические ранги соответствуют данным должностям.

В соответствии со сроком службы различают государственных гражданских служащих, назначенных [46, с. 145]:

- на некоторый срок государственной службы после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования;
- на период данного обучения;

- на неопределенный срок;
- на определенный срок.

По другим критериям в зависимости от ее цели можно производить классификацию государственных гражданских служащих. Так, ниже приведен анализ состава государственных гражданских служащих по различным признакам демографического характера [27, с. 189-190]:

- в размерах оплаты труда наличие значительной разницы между работниками негосударственного экономического сектора и государственными, муниципальными служащими;

- на должностях, которые отнесены к старшим и младшим группам должностей государственной службы, отмечается значительный процент женщин (более 70%);

- средний возраст в аппаратах федеральных судов и органов прокуратуры – 37 лет, а государственных служащих – 40;

- стаж работы лиц в органах государства, замещающих должности государственной службы, более 15 лет имеют только 25%, а большая часть – от 5 до 10 лет;

- высшее профессиональное образование имеют более 73% государственных служащих.

Всех государственных служащих также можно разделить на две основные группы [46, с. 111]:

- служащие, которые не принимают присягу (служащие управлений и отделов областной администрации);

- лица, которые принимают присягу (прокурорские работники, сотрудники таможенных органов, военнослужащие и т.д.).

Таким образом, можно сказать о том, что государственным гражданским служащим выступает гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы и осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должностях гражданской службы в соответствии с актами о назначении на

должности и со служебными контрактами и получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

## **1.2 Виды ответственности государственных служащих**

Каждый гражданин, совершающий действия противоправного и противозаконного характера, несет перед государством юридическую ответственность, под которой понимается применение по отношению к правонарушителю мер государственного принуждения. Иными словами, каждый гражданин за свои поступки и действия отвечает перед судом и законом (этим от моральной отличается юридическая ответственность, так как в первой совесть и стыд человека являются основным мерилем оценки поведения) [1, с. 15].

Необходимо отметить неразрывную связь юридической ответственности с противоправным поведением и обязанностью граждан и их объединений, нормами права и государством. Она имеет государственно-принудительный характер и тесно связана с какими-то конкретными ограничениями либо ущемление интересов виновного имущественного, личного характера и прочих интересов, а также нанесение ему негатива [6, с. 42].

Возложение ответственности требует присутствия конкретных предпосылок: источник взаимосвязи сложившегося противозаконного результата; поведение виновного; причиненного урона; незаконность поведения преступника и его вина [15, с. 110].

Также под юридической ответственностью государственных гражданских служащих понимают форму социальной ответственности, особенностями которой являются [16, с. 18]:

– оценка прошлого (бездействия или действия);



– устанавливается не за выполнение правовых требований, а за их нарушение.

Основными характеристиками юридической ответственности государственных гражданских служащих являются [18, с. 15]:

- ее воплощение в процессуальной форме;
- для правонарушителя определенные отрицательные последствия, которые представляют собой лишения имущественного, организационного или личного характера, а также становятся для него новой правовым обязательством, которое до свершения правонарушения не существовало;
- имеет связь с осуждением общества и следует за совершение противозаконного действия;
- опора на государственное принуждение, то есть она представляет собой конкретную форму реализации санкций правовых норм.

Среди признаков юридической ответственности государственных гражданских служащих можно выделить такие, как [31, с. 25]:

- за одно и то же противоправное деяние наступает только однократно;
- предполагает к исполнению норм права государственное принуждение правонарушителя;
- для нарушителя влечет неблагоприятные последствия за собой (политические, физические, моральные, имущественные и иные);
- налагается в ходе процедуры, определенной законом, компетентными государственными органами;
- налагается не за намерения или мысли, а только за совершенные поступки;
- наступает только за деяния, предусмотренные правовыми нормами.

Так же к признакам юридической ответственности государственных гражданских служащих относят [41, с. 96]:

- применение механизмов государственного принуждения;
- в санкции правовой нормы установлены объем и характер лишений правонарушителя;

– официальный характер государственного осуждения (порицания) поведения правонарушителя;

– обязательное наличие как основания для ее наступления правонарушения.

Необходимо отметить обязательное наличие указанных признаков юридической ответственности, так как если отсутствует хотя бы один из них, то это позволяет отграничить ее от других неправовых и правовых категорий, а также является свидетельством отсутствия юридической ответственности.

Под государственным принуждением подразумевается карательные и правовосстановительные меры, которые применяются по отношению государственных гражданских служащих [18, с. 14]:

- карательные меры: дисциплинарные взыскания; административный штраф; меры уголовного наказания;

- право-восстановительные: возложение обязанности по восстановлению нарушенных прав; уплата неустоек; принудительное взыскание причиненного урона.

При этом необходимо отметить, что компетентные государственные органы осуществляют ход правоприменительной деятельности в строго определенных законом формах и порядке осуществляют применение к правонарушителю государственно-принудительных мер, указанных в их санкциях и правовых нормах, а также возложение лишений на него.

Основными принципами юридической ответственности государственных гражданских служащих являются: законность, целесообразность, справедливость, ответственность за вину, индивидуализация наказания, неотвратимость наступления, недопустимость удвоения ответственности.

Рассмотрим данные принципы более подробно:

Недопустимость удвоения ответственности: правонарушитель за одно преступление может получить наказание только единственный раз. Иными словами, за однократное противоправное действие не допускается

объединение двух и более видов юридической ответственности. Тем не менее, это совсем не говорит о том, что правонарушителю не может быть назначено дополнительное наказание вместе с основным [77, с. 25].

Ответственность за вину. Данный принцип предполагает то, что наступление ответственности возможно только при наличии вины правонарушителя, то есть осознание им противоправности и недопустимости своих поступков и вызванных ими последствий. В ситуации невиновности лица оно не может привлекаться к ответственности. Тем не менее, нормами гражданского права может допускаться ответственность без вины (в исключительных ситуациях), то есть с целью наказания достаточно самого факта свершения асоциального, противоправного действия (к примеру, на гражданина или предприятие, которые являются владельцем источника повышенной опасности, возлагается обязанность возмещения ущерба или вреда) [28, с.30-31].

Индивидуализация наказания. Данный принцип обеспечивается за счет возможности избрания различных средств правового воздействия с учетом обстоятельств, которые предусмотрены в качестве отягчающих или смягчающих ответственность, личности виновного, степени и характера общественной опасности совершенного противоправного деяния и т.д. [41, с. 78].

Целесообразность. Ответственность является целесообразной, поскольку она наступает неотвратно. В этой ситуации наблюдается недопустимость освобождения правонарушителя от ответственности без законных на то оснований под видом продуктивности, целесообразности тяжести, незаконных, идеологических и политических прочих мотивов [77, с. 28].

Неотвратимость наступления: невозможность освободить от наказания и ответственности без законных на то оснований.

Справедливость. Данный принцип предполагает зависимость меры и вида наказания от тяжести правонарушения. Также ответственность несет

только тот гражданин, который совершил правонарушение. В том случае, когда ущерб, который причинил виновный, имеет обратимый характер, то обеспечить его восполнение должна юридическая ответственность. Обратной силы не имеет закон, которые усиливает ответственность или ее устанавливает. За проступки нельзя назначать уголовное наказание [28, с. 30-31].

Законность подразумевает строгую и точную реализацию правовых предписаний: исключительно компетентные органы на соответствующих законом основаниях и в строго установленном законом порядке могут привлекать к юридической ответственности [32, с. 67].

На основании данных принципов можно сказать о том, что юридическая ответственность государственных служащих в основном связана с охранительной деятельностью государства и выполняют функции: карательная, воспитательная, организующая, превентивная, компенсационная [32, с. 67-68]

Рассмотрим данные функции более подробно.

Организирующая (регулятивная): в деятельности общества организующие начала обеспечиваются самим фактом неотвратимости и существования наказания.

Право-восстановительная (компенсационная): меры юридической ответственности в большей степени направлены на обеспечение нарушенного интереса от правонарушения субъекта пострадавшего и общества, восстановление нарушенных общественных отношений противоправным поведением, а не на формальное наказание правонарушителя.

Воспитательная функция заключается в эффективной борьбе с нарушителями, неотвратимым и своевременным наказанием виновных, что способствуют укреплению правопорядка и законности (активизации трудовой деятельности граждан и повышению их дисциплины и ответственности).

Превентивная (предупредительная): средством предупреждения (превенции) совершения новых правонарушений является наказание преступника.

Карательная функция заключается в реакции общества в государства на вред, который причинил правонарушитель (в качестве его наказания).

Виды юридической ответственности государственных гражданских служащих: уголовная, финансовая, дисциплинарная, материальная, процессуальная, семейная, административная, гражданская, конституционная [71, с. 650].

Рассмотрим данные виды более подробно.

Процессуальная ответственность взваливается за нарушение порядка исполнения правосудия, которые установлены законом, в основном – за то, как проводится судебный процесс. Также за несоблюдение правил в правоприменительном органе прохождения юридического дела. В данном случае процессуальные санкции довольно разнообразны: от ареста (например, за дачу ложных показаний) до штрафа, от удаления из зала судебного заседания до предупреждения [77, с. 52].

Конституционная ответственность чаще всего выражается в отмене нормативных актов, которые противоречат конституции (например, роспуск парламента, импичмент президента и т.д.) [11, с. 20].

Семейная ответственность имеет взаимосвязь с семейными правонарушениями, которые обладают самым различным характером. Ее ключевая отличительная черта состоит в том, что она применима лишь за семейные правонарушения, составляющие часть «критической массы», устанавливаемая в семейно-правовых взаимосвязях пострадавшей стороной. Часть семейных наказаний могут нести в себе жизненно важный характер, к примеру, лишение родительских прав [24, с. 260].

Финансовая ответственность применяется по отношению к преступнику, которые совершил деяние, нарушающие правила обращения с денежными ресурсами. Данные правила устанавливаются государством для

решения общих дел, требующих финансовых средств и материальных затрат. Именно финансовых санкции являются наиболее ощутимыми, к ним относятся: арест банковского счета, штрафы, взыскание сокрытых или неуплаченных налогов [23, с. 14-15].

Гражданская ответственность государственных гражданских служащих или ответственность имущественная применяется в случае совершения гражданского правонарушения, суть которого – причинение морального или имущественного вреда организациям, гражданам, с которыми у правонарушителя отсутствуют трудовые правоотношения. Данный вид ответственности означает возложение обязанности возместить организациям и гражданам причиненный моральный или имущественный вред, притом в независимости от использования иных мер нормативно-правового воздействия вред возмещается в полном объеме. Иными словами, в случае привлечения к уголовной ответственности лицо не освобождается от обязательств по возмещению ущерба, в случае, как и административный штраф не освобождает правонарушителя от ликвидации ущерба пострадавшему от административного проступка в имущественной сфере [24, с. 262].

Следующий вид ответственности – материальная ответственность государственных гражданских служащих, которая представляет собой ущерб, нанесенный сотрудником организации. Судьба подобного правонарушителя смягчает исполнение им в интересах этой организации обязательств, связанных с трудовой деятельностью, и факт присутствия на службе: в ситуации урона, который был нанесен без какого-либо умысла, на него возлагается обязательство по возмещению ущерба, соизмеримого с ежемесячной зарплатой, а не в полном ее объеме [71, с. 652].

Дисциплинарная ответственность применяется в случае нарушения служебных обязанностей, которые устанавливаются положениями, правилами, уставами, которые адресованы специальным категориям работников, так и Трудовым Кодексом Российской Федерации, так и

должностными инструкциями, правилами внутреннего трудового распорядка, которые действуют в организациях и на предприятиях. К дисциплинарным санкциям относятся: понижение в должности, лишение премии, выговор, замечание и т.д.). Они способны повлиять на уважение к работнику со стороны других сотрудников, значительно умалить его достоинство и честь, что способствует предотвращению совершения новых дисциплинарных проступков и оказанию определенного воспитательного воздействия [11, с. 21].

Административная ответственность возлагается на государственных гражданских служащих в случае совершения правовых нарушений административного характера, другими словами, за неисполнение санитарных и гигиенических правил, охраны природы, общественного распорядка, ПДД и пр. Относительно уголовных, административные наказания не такие серьезные. Тем не менее, преступнику эти наказания могут преподнести ряд отрицательных последствий (например, лишение специальных прав, конфискация предметов, штрафы, дисквалификация, арест и т.д.). Ее наступление возможно за проступки, граничащих со стороны общественной опасности с преступлениями (к примеру, несоблюдение ПДД, которое повлекло за собой неповиновение сотруднику милиции, мелкое хищение, мелкое хулиганство, дорожно-транспортное происшествие и т.д.) [2, с. 435].

Наступление уголовной ответственности возможно только при совершении деяний, предусмотренных уголовным законом. Ее характеризуют наиболее жесткие санкции, в числе которых лишение свободы. Уголовная ответственность применяется исключительно в судебном порядке и устанавливается только законом. Необходимо отметить крайнюю детализацию порядка ее наложения, что связано с ее особенной карательностью и желанием представителя закона исключить со стороны правоприменителей малейшие возможные ошибки [77, с. 90].

Однако необходимо отметить то, что виновное лицо может быть частично или полностью освобождено от юридической ответственности при наличии определенных обстоятельств. Однако, это не означает, что совершенное деяние перестает быть общественно опасным и противоправным, иными словами исчезает суть последующего испытания лицом мер оказываемого на него воздействия в силу тех или иных причин.

Исходя из этого, юридическая ответственность государственных гражданских служащих служит обязанностью правового нарушителя претерпевать, заблаговременно определенные государством в санкциях законодательных норм, мероприятия государственного законодательного принуждения за сделанное противозаконное действие в определенном для этого процессуальном порядке. Основными ее отличиями являются: предусматривается действующим законодательством (исполнение правовым, административным, гражданским, уголовным и т.д.); наступает при наличии полного его состава за правонарушения; исполнение опирается на государственное принуждение; реализуется в установленной законом процессуальной форме.

### **1.3 Действующее законодательство, регулирующее ответственность государственных служащих**

С каждым годом возрастает количество преступлений, совершенных государственными гражданскими служащими, при этом в большинстве случаев, они остаются безнаказанными. Именно поэтому необходимо рассмотреть действующее законодательство, которое способствует регуляции юридической ответственности государственных гражданских служащих на уровне субъектов РФ.

Положения об организации государственной службы закрепляются в следующих документах:



1. Международная Конвенция о защите прав на организацию методик установления факторов занятости на госслужбе. Рекомендации о процедурах установления факторов занятости на госслужбе [50].

2. Международный пакт о политических и гражданских правах, определяющий следующее: право на участие в госуправлении есть у каждого гражданина без какой-либо дискриминации [51].

3. Всеобщая декларация прав человека, которая несет в себе следующее: к госслужбе своего государства граждане имеют равнозначный доступ [14].

4. Конвенция о политических правах женщин, которая провозглашает равенство на должности в государственных структурах женщин и мужчин [36].

5. Конституция РФ, которая установила основные организационные аспекты и принципы работы органов государственной власти и их аппаратов (статьи: 97, 71, 31 и пр.) [35].

6. Главный организационный законодательный акт о государственной службе общегосударственного значения – Федеральный Закон от 27.05.2003г. № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации». Он отвечает за определение структуры всей системы юридического регулирования государственной службы [68].

7. ФЗ от 27.07.2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В данном акте государственная служба отнесена к особому виду, установлены требования к урегулированию конфликтных ситуаций интересов и служебного рабочего процесса, к формированию служебной деятельности в соответствии с должностными регламентирующими порядками. Также были сформированы условия перехода на контрактную систему [69].

8. В государственной гражданской службе исполнение полномочий происходит как осуществление и соблюдение федеральных подзаконных

законодательных актов: постановлений Правительства РФ, указов Президента РФ и др.

9. Принятие законов и прочих законодательных актов регионов РФ, которые регулируют росы предприятий государственной гражданской службы соответствующего субъекта РФ.

Уголовная ответственность государственных служащих подлежит регламенту со стороны Уголовного кодекса РФ, содержащим в себе 30 главу «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Она включает в себя такие составы служебных преступлений, как: ст. 292 «Служебный подлог», ст. 290 «Получение взятки», ст. 286 «Превышение должностных полномочий», ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями» и другими [67].

Главой 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» предусматривает ответственность государственных гражданских служащих за использование своего служебного положения с целью регистрации незаконных сделок с землей (ст. 170), воспрепятствования законной предпринимательской деятельности (ст. 169) и других деяний, признанных преступными. Необходимо отметить, что одновременно нарушением обязанностей государственного служащего признается любое уголовно наказуемое деяние [9, с. 36 - 37].

Уголовный Кодекс Российской Федерации включает в себя несколько составов преступлений, в которых госслужащие (как не должностные, так и должностные лица) выступают субъектами [9, с. 37-39]:

– ст. 188 «Контрабанда»: перемещение товаров или иных предметов через таможенную границу РФ в крупном размере, которые совершается с использованием своего служебного положения должностным представителем;

– ст. «Халатность»: несоответствующее исполнение или неисполнение должностным лицом своих полномочий из-за небрежного или недобросовестного отношения к своей работе;

– ст. 291 «Дача взятки»: дача взятки посредством третьего лица или лично должностному лицу;

– ст. 290 «Получение взятки»: получение должностным лицом с помощью третьего лица или лично взятки в виде выгод имущественного характера за бездействия или, наоборот, действия в пользу взяткодателя или ценных бумаг, денег, прочего имущества;

– ст. 289 «Незаконное участие в предпринимательской деятельности»: если предприятие, в котором участвует должностное лицо, приобретает какое-либо покровительство в другой форме или преимущества и льготы за счет противозаконного участия в предпринимательской деятельности;

– ст. 286 «Превышение должностных полномочий»: действия, которые совершены должностным лицом и, которые выходят за пределы его полномочий, повлекшие значительное нарушение интересов государства или общества, которые защищены законом, или законных интересов и прав предприятий или граждан;

– ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями»: применение, несмотря на интересы службы, собственных полномочий должностным лицом, тогда, когда данное преступление совершается из личной или корыстной заинтересованности и повлекшее значительное нарушение интересов государства или общества, которые защищаются законом, либо законных интересов и прав предприятий или граждан.

Административное правонарушение – это виновное (неосторожное или умышленное), противоправное бездействие или действие, посягающее на установленный порядок управления, свободы и права граждан, собственность, общественный или государственный порядок, за которое законодательство предусматривает административную ответственность. В отношении государственных гражданских служащих нарушение должностных обязанностей одновременно признается и дисциплинарным, и административным проступком. Она выражается в применении к ним

административного взыскания представителями административной власти, должностными лицами и государственными органами [29, с. 43].

Данный вид ответственности государственные гражданские служащие несут по дисциплинарным уставам. Однако, административную ответственность на общих основаниях они несут за контрабанду; за нарушение таможенных правил; правил охраны рыбных запасов, рыболовства, охоты и дорожного движения; пограничного режима; правил режима государственной границы РФ [9, с. 46].

Ст. 1099 Гражданского Кодекса РФ признает необходимым возмещать как моральный, так и имущественный вред. В прямолинейной зависимости от присутствия имущественного ущерба не находится гражданская правовая ответственность за причиненный моральный ущерб. Денежной компенсации моральный ущерб подлежит тогда, когда он результат бездействия или действий государственных гражданских служащих, которые нарушили личные права гражданина неимущественного характера или могли посягнуть на нематериальные блага, которые ему принадлежат [29, с. 46].

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342 «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» выделяются следующие виды дисциплинарных взысканий [70]:

- освобождение со службы;
- назначение на нижестоящую должность;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- строгий выговор;
- выговор;
- замечание.

Еще одним немаловажным Федеральным законом является ФЗ от 25.12.2008 г. № 273 «О противодействии коррупции». Его новшеством стала ст. 9, в которой предусмотрена обязанность муниципальных (публичных) и государственных сотрудников информировать об обращениях, связанных с

коррупцией. По настоящее время данная норма единственная новелла антикоррупционного служебного законодательства. Однако в ней отсутствует указание о том, куда госслужащий должен сообщать о склонении его или других работников к правонарушению [63, с 161].

Так, например, Закон Самарской области «О государственной гражданской службе Самарской области» регламентирует вопросы государственной гражданской службы Самарской области, которые отнесены к компетенции субъектов РФ Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Тем не менее, в данном законе, как и в иных аналогичных законах других областей, отсутствуют какие-либо нормы, касающиеся регуляции юридической ответственности государственных гражданских служащих [49, с. 36].

Региональное законодательство о противодействии коррупции в содержит в себе запреты и ограничения, установленные для сотрудников областных государственных учреждений. Государственным гражданским служащим запрещается: быть учредителем (участником) юридического лица; получать вознаграждения от юридических и физических лиц в связи с исполнением служебных обязанностей; совмещать с иной оплачиваемой деятельностью свою основную деятельность, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельности [49, с. 152-153].

Помимо этого, региональное законодательство устанавливает сводный перечень государственных должностей в регионе. Помимо этого, региональное законодательство содержит основания прекращения полномочий лиц, замещающих государственные должности региона и ограничения для данных лиц [43, с. 58].

В регионах принято специальное законодательство, регулирующее порядок привлечения к ответственности за административные правонарушения на территории региона. В них указана административная ответственность госслужащих за нарушение порядка предоставления государственной услуги, повлекшее за собой предоставление

государственной услуги заявителю с нарушением установленных сроков или не предоставление ему государственной услуги на должностных лиц органов местного самоуправления или органов исполнительной власти [39, с. 154].

Кодексы этического характера и должностной деятельности государственных гражданских служащих регионов представлены в виде свода утвержденных федеральной законодательной системой самых основополагающих принципов служебного хода работы и единых принципов квалифицированной служебной этики, на которые должны ориентироваться госслужащие в независимости от занимаемой ими должности. Основная цель кодекса – оказать содействие повышению доверия общества к органам исполнительной власти и государственным органам субъектов Федерации, авторитета госслужащих, а также установление нормы этики и порядок служебного поведения государственных сотрудников для соответствующего исполнения ими собственной профессиональной деятельности, обеспечение общепринятых поведенческих норм государственных гражданских служащих [33, с. 13-14].

Таким образом, можно подвести итоги данного параграфа и раздела в целом. Нормативно-правовой базой регулирования государственной службы и ответственности государственных служащих является федеральное законодательство. Субъекты Федерации правомочны принимать нормативные акты только в пределах своей компетенции. Государственные служащие, это институт государственной власти, поэтому основы правового регулирования заложены на федеральном уровне. Регионы вводят только «уточняющее» законодательство с учетом специфики региона.

Другими словами, можно сделать вывод о том, что практически отсутствует региональная законодательная база регулирования юридической ответственности государственных гражданских служащих, что вполне объяснимо статусом государственных служащих, их функционалом и т.д.

## **Глава 2 Реализация юридической ответственности государственных служащих**

### **2.1 Основания и механизмы ответственности государственных гражданских служащих**

Соответствующие законы федерального уровня о виде государственной службы утверждают юридическое положение государственного гражданского служащего, в том числе вопросы его юридической ответственности. В данном вопросе стратегия правотворческой деятельности просматривается в учете видовой специфики административной, материальной, дисциплинарной и иных разновидностей ответственности.

Российские ученые выделяют следующие основания юридической ответственности государственных гражданских служащих: процессуальные, нормативные, фактические [8, с. 16-17]

Рассмотрим данные основания более подробно [8, с. 16-17]:

- процессуальное основание применяют только к отдельным видам юридической ответственности (к примеру, дисциплинарной);
- причинным фактором фактического основания служит факт совершения правового нарушения только тогда, когда имеются объективные и субъективные признаки преступления, важные доказательства, предусмотренные надлежащей законодательной системой РФ;
- правовое основание выступает надлежащей законодательной системой определенных норм права, благодаря которой регулируются следующие части правовой ответственности, как материальная и процессуальная.

Некоторые ученые связывают юридическую ответственность с требованиями закона, которые содержит юридически значимые признаки, делающие такую ответственность необходимой (возможной), специальные правовые нормы, которые указывают на юридические обстоятельства

(факты), а применение ответственности, соответственно, исключается в случае их отсутствия.

В ч. 4 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ речь идет о том, что надлежащим ФЗ о виде государственной службы устанавливается правовой статус (положение) государственного служащего. В проанализированных правовых источниках государственные гражданские служащие являются субъектом юридической ответственности, наиважнейшей отличительной чертой которого выступает его репутация в обществе, определяемая российской законодательной системой и связанная с должностным положением и профессиональной работой. Комплекс норм права, который присутствует в законодательстве об отдельных видах государственной службы (государственная гражданская, военная, правоохранительная) представляет собой основу правовой ответственности. Тем не менее, нельзя говорить о том, что эти нормы права всегда оптимально регулируют значимые аспекты этого вопроса [68].

Особый акцент в юридических литературных источниках ставится на едином праве в установлении правовой ответственности государственных гражданских служащих федерального центра. Для примера можно рассмотреть следующее: основополагающие факты дисциплинарной ответственности, виды дисциплинарных санкций, условия и инструкции по обжалованию и право применению, принимая в расчет вид госслужбы и определенные факторы, а также правомочия руководства и органов исполнительной власти по предписанию всех этих наказаний утверждают именно нормативно-правовые акты федерального значения [3, с. 226].

Фактическое основание связано с понятием «правонарушение», представляющее собой любое деяние, которое нарушает нормы права. Достаточно существенными моментами служат: степень наказуемости, риск и урон для общества, виновность, противоправность положения. Данный



перечень особенностей полностью отвечает теоретическим представлениям о них и действующему законодательству Российской Федерации [3, с. 227].

В настоящее время к числу признаков правонарушения относят [7, с. 27-28]:

1. Невозможность избежать наказания за сделанное преступление, обязательное исполнение правовой ответственности преступника за него.

2. Сознательный и волевой характер: может происходить только в случае добровольного взаимодействия, находящегося в прямой зависимости от сознания и воли субъекта, можно признать правонарушением.

3. Урон (общественный вред): только за счет правонарушения против службы в органах местного самоуправления, интересов государственной службы и в целом государственной власти присуща общественная опасность.

4. Внешняя выраженность: выраженность правонарушения, совершенного в сфере госслужбы, вовне. Исключение в данном случае, не влекущие за собой правовой ответственности и не относящиеся к правовым нарушениям являются настроения и мысли государственных гражданских служащих, которые не приводят к вредным последствиям и совершению каких-либо деяний.

5. Присутствие данных составляющих правового нарушения:

– поступки должны выражаться в бездействии или действии виноватого лица, в том случае, когда они способствовали привлечению за собой опасных последствий;

– нацеленность на правовое нарушение дееспособным человеком взаимоотношений в обществе госслужбы или же государственном управлении.

Противоправные деяния, совершаемые в сфере государственной службы, предполагают наличие четырех элементов: объективная сторона, объект противозаконного посягательства, субъект и субъективная сторона [44, с. 467].

Необходимо отметить, что каждый элемент, который относится к области государственно-служебных взаимоотношений, несет в себе ведомственные отличительные черты и признаки индивидуального характера. Это объясняется тем, что объектом правового нарушения, совершающегося государственными сотрудниками, могут быть взаимоотношения в обществе, имеющиеся в муниципальном и государственном управлении, публичной власти (в основном - исполнительной). Такие взаимоотношения, как правило, ставятся под охрану государством, а конкретно выглядит это следующим образом: введение штрафных санкций за попытку покушения на ценные вещи или материалы, которые являются основополагающими в правовом государстве [44, с. 468-469].

Местоположение, время свершения противозаконного деяния, вред, фактор взаимосвязи наступивших последствий с поступком определяют объективную картину правонарушения. В организации публичной службы вышеуказанные факты проявляют себя с разной стороны [7, с. 27-28].

Особенностью субъективной стороной правонарушения выступает видовая ограниченная правовая ответственность: ограничения по использованию определенных действий, связанных с вынесением наказаний, и тот факт, что к юр. лицу не применимо дисциплинарная и уголовная ответственность. Отсюда следует, для юр. лица она чуть выше в сфере соответствующего и возможного поведения, а к физ. лицу имеет прямое отношение психическая сторона организма человека. То есть, присутствие этого аспекта в правовом нарушении представляет собой «тонкая материя», различающаяся в зависимости от совершившего его субъекта [52, с. 90].

Субъективная сторона представляет собой единство таких составляющих, как: цели, мотива и вины. Для правонарушений, которые совершаются государственными гражданскими служащими, умысел является наиболее существенной формой. Это обуславливается тем, что смысл служебной работы утверждает волевое, разумное поведение,

ориентированное на то, чтобы достичь поставленные цели. Исключению не подлежит неосторожная форма вины, но в реальной в жизни она практически отсутствует [54, с. 312].

Немаловажным основанием юридической ответственности государственных гражданских служащих являются цели и мотивы правонарушений. Основными целями, ради которых государственный служащий совершает то или иное правонарушений является: воспрепятствование исполнению «неудобного» конкретному чиновнику решения; завладение юридическим правом, которым лицо на самом деле не обладает; незаконное обогащение и т.д. [25, с. 244].

В психологии под мотивом понимается то, ради чего совершается деятельность, а также побудительная причина поступков и действий человека. В преступлениях, касающихся госслужбы выявить поведенческие мотивы по внешним аспектам правонарушения достаточно трудно, только из-за этого о них делаются выводы по субъективным оценкам лиц, которые или знакомы преступником, или имеют отношение к преступнику (свидетельские показания, аргументы пострадавшего и пр.). В числе главных мотивов преступления отмечают следующие: корысть, месть, ревность, зависть, страсть к наживе и прочие низкие намерения преступника, противоречащие российской законодательной системы, не соответствуют общим человеческим представлениям о добре, гуманному отношению, справедливости, правильности и прочим человеческим ценностям, осуждаются общественной моралью [66, с. 180].

Таким образом, основанием юридической ответственности являются те обстоятельства, наличие которых делает данную ответственность возможной (необходимой), а отсутствие их ее исключает. Главными основаниями юридической ответственности государственных гражданских служащих выступают: процессуальное, фактическое, нормативное (юридическое). Основным механизмом юридической ответственности является правовой, который в свою очередь, тесно связан с понятием «правонарушение».

## **2.2 Особенности реализации ответственности государственных гражданских служащих**

Анализ правовой природы государственно-служебных отношений, обуславливающих особенности юридической ответственности государственных служащих, диалектики их взаимосвязи с целями и функциями, позволяет выделить следующие характерные черты такой ответственности.

1. Цели, принципы и функции юридической ответственности являются базовыми административно-правовыми факторами, обуславливающими социальное назначение и юридическую природу этого института в системе государственной службы.

2. Особенности института юридической ответственности на государственной службе проявляются в его структурной организации, правовом регулировании относительно однородной совокупностью правовых норм конституционного, административного, гражданского, трудового, финансового, налогового, таможенного, уголовного и некоторых других отраслей российского законодательства в зависимости от отраслевой принадлежности и в построении данного института по отраслевому признаку [6, с. 36-37].

3. Меры юридической ответственности государственных служащих ранжируются в зависимости от форм и методов правового регулирования, юридической силы нормативных правовых актов, определяющих порядок привлечения виновных лиц к конкретному виду юридической ответственности, доктринально обосновываются необходимостью применения государственного принуждения [26, с. 53-54].

Так, в настоящее время дисциплинарная ответственность государственных служащих в любом регионе страны урегулирована федеральными законами и кодексом. С учетом специфических особенностей

осуществляется привлечение к административной ответственности государственных гражданских служащих [60].

Материальная ответственность государственных служащих обладает межотраслевой спецификой и единым регулятором не располагает. В отдельных нормативных правовых актах, например, в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ, содержатся отсылочные правовые нормы в виде ч. 4 ст. 20 названного Федерального закона. Не имеют единой правовой принадлежности и правовые источники, относящиеся либо к административному, административно-процессуальному праву, либо к гражданскому (гл. 25 «Ответственность за нарушение обязательств» ГК РФ), либо к трудовому законодательству (разд. 11 ТК РФ) [62, с. 111].

Различия прослеживаются также в части процессуальных форм привлечения к ответственности государственных служащих, рассмотрения дела, а также исполнения принятого решения. Специфической особенностью реализации юридической ответственности служащих является наличие специального субъекта ответственности – государственного гражданского служащего, который, кроме того, может обладать статусом должностного лица при замещении определенных должностей. Данное обстоятельство учитывает законодатель, формулируя самостоятельные составы административных правонарушений, включая в них при необходимости специальный квалифицирующий признак – должностное лицо [60].

4. В качестве оснований привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности рассматриваются: неудовлетворительные показатели служебной деятельности; существенные замечания по результатам служебной аттестации; низкий (снижающийся) должностной (служебный) уровень квалификации государственного служащего; нарушения требований служебного поведения, норм и принципов служебной этики [59, с. 58].

Факторы, характеризующие институт юридической ответственности на государственной службе, выражают общие закономерности его организационно-правового построения и функционирования. Они определяющим образом влияют на индивидуальные особенности ответственности лиц, наделенных особым статусом, обладающих юрисдикционными полномочиями в области применения дисциплинарной, административной и материальной ответственности, имеют важное значение для законодательного регулирования охранительных правоотношений, а также в правоприменительном процессе [4, с. 82-83].

В области административно-правового регулирования порядка проведения служебной проверки в иных государственных органах (правоохранительных, контрольно-надзорных и т. д.), где просматривается тенденция упростить выполнение задач дисциплинарного разбирательства, поставленных перед государственным органом. В условиях, когда ведомство пишет инструкцию для себя, у него возникает соблазн принять максимально удобный документ. Отдельные особенности процедурного обеспечения дисциплинарного производства рассматриваются в научных публикациях [12, с. 33-34].

На данном этапе настоятельно диктуют теория и практика, исключительно важное значение процедурных положений, относящихся к сбору материалов, исследованию и оценке доказательств, предполагает предпочтительно законодательную форму регламентации и сокращение сферы подзаконного регулирования, ограничения дискреционных полномочий должностных лиц, наделенных дисциплинарной властью [62, с. 67].

Результаты проведения служебной проверки процессуально оформляются в виде заключения комиссии, которая ее проводила, что предусмотрено для госслужащих ч. 9 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004

№ 79-ФЗ, а для других служащих федерального уровня отвечающими требованиям документации госаппаратов [57].

Порядок составления заключения должностными лицами, на которых возлагается эта обязанность, форма документа и другие реквизиты регламентируются ведомственными приказами. Итоговый документ – заключение составляется на основании материалов служебной проверки, состоит из трех частей (вводной, описательной и резолютивной) и содержит выводы о виновности (невиновности) государственного гражданского служащего и предложения комиссии о мерах дисциплинарного воздействия.

Изучение нормативно-правовой базы позволяет сделать следующие выводы [12, с. 33-34]:

1) большинство инструкций, положений и т. п. документов слабо отражают специфику служебной деятельности виновного лица;

2) близость содержания этих документов создает возможность унификации процедуры разбирательства с целью единообразного регулирования порядка осуществления служебных проверок и применения правовых норм;

3) в законодательстве о видах государственной службы целесообразно осуществить систематизацию нормативных правовых актов о служебной проверке.

По завершении служебной проверки руководитель государственного органа принимает решение, в выборе которого он не связан выводами и предложениями комиссии, осуществлявшей разбирательство, но должен руководствоваться предписаниями закона, обязывающими учитывать всю тяготу совершенного правонарушения. Таким образом, необходимо выяснить степень вины государственного гражданского служащего, обстоятельства, способствующие совершению дисциплинарного нарушения, а также, учитывать результат его работы и соблюдения должностных обязательств. Отсутствие правовой нормы, содержащей положение о том, что решение должно быть законным, обоснованным и справедливым, не исключает

фактического соответствия акта о применении дисциплинарного взыскания указанным требованиям [19, с. 314].

В процессе практического применения и на основе рекомендаций науки административного права сформировалась система дисциплинарных взысканий, различающихся по силе воздействия и правовым последствиям. Наиболее мягкие из них (замечание, выговор) преследуют, скорее, превентивную цель, моральное порицание лица, допустившего незначительный дисциплинарный проступок, критерии которого, кстати, законодатель не установил, тогда как наиболее жесткие дисциплинарные взыскания (увольнение со службы) влекут правовые последствия, превосходящие по силе воздействия некоторые административные наказания (предупреждение, административный штраф) [11, с. 20-21].

Важно отметить тот факт, что, в Дисциплинарном уставе ВС РФ по отношению к другим нормативным правовым актам указано, что дисциплинарным наказанием служит определенная и утвержденная государственными властями мера ответственности за дисциплинарный проступок, совершенный военнослужащим, которая применяется в целях предупреждения совершения дисциплинарных проступков (ст. 54).

В сфере гражданской службы согласно ст. 57 Федеральных законов «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ представитель нанимателя имеет право применить одно из следующих дисциплинарных взысканий [19, с. 316]:

- 1) вынесение замечания;
- 2) вынесение выговора;
- 3) вынесение предупреждения о неполном служебном соответствии;
- 4) снятие с должности и последующее увольнение с гражданской службы на основании, которое предусмотрено Законом.

В государственных структурах, выполняющих правоохранительные и иные специальные функции, дисциплинарные взыскания отличаются большим разнообразием, но и они не в полной мере позволяют



дифференцированно подойти к наказанию виновных лиц и эффективно осуществлять превентивное воздействие [13, с. 260].

Существенная дифференциация дисциплинарных взысканий предусмотрена в зависимости от должности. Так, там установлен перечень дисциплинарных взысканий, расположенных в порядке возрастания тяжести наказания, и включает [22, с. 1130-1131]:

- а) выговор;
- б) строгий выговор;
- в) предупреждение о неполном служебном соответствии; е) снижение в воинской должности;
- г) арест дисциплинарного типа.

Отличительной чертой ответственности дисциплинарного типа государственных гражданских служащих является требование субординационного соответствия (подчиненности) между ответственным и уполномоченным лицами. Согласно этому правилу младший по званию и должности не вправе подвергнуть наказанию старшего по этим признакам военнослужащего.

В современных условиях целый ряд дисциплинарных взысканий (замечание, выговор) не воспринимаются значительной частью государственных гражданских служащих как угроза своему благополучию и в значительной мере утратили свою наказательную и профилактическую силу. Следовательно, нужны современные, более действенные меры дисциплинарного принуждения, превосходящие существующие по критерию эффективности. Это могут быть ограничительные меры воздействия, влияющие на статусное положение служащего, его карьерный рост, выводы аттестационной комиссии, размеры стимулирующих выплат (надбавок) за результаты служебной деятельности, лишаящие определенных льгот, привилегий, а также другие меры, охватываемые понятием дестимулирование [13, с. 191].

Наряду с существующими видами дисциплинарных взысканий достаточно эффективной мерой может стать лишение уф-привилегий и оплата излишеств из собственных средств тех должностных лиц, которые пользуются предметами роскоши якобы в служебных целях. Эта проблема не нова, однако призывы к добровольному самоограничению не всегда находят понимание у любителей дорогого комфорта. На семинаре-совещании в январе 2015 г. глава Администрации Президента в очередной раз призвал государственных служащих всех рангов «не барствовать, а подавать личный пример безупречного поведения и скромности», а также обратил внимание на «необходимость прекратить тратить бюджетные средства на обеспечение необоснованного комфорта» [22, с. 1131].

В практику работы органов государственного управления возвращается понятие «норма положенности», существовавшее еще в советское время. Все, что обладает избыточными свойствами и может быть отнесено к предметам роскоши, должно быть исключено из повседневного обихода. Подобным правилом должны руководствоваться и те должностные лица, которые осуществляют закупки для государственных нужд. А для того чтобы не возникало желание превысить нормативы, вводится персональная ответственность, обеспечиваются гласность, прозрачность сделок, контроль, в том числе общественный, аудит эффективности. В данном случае речь может также идти о лишении служащих дополнительных выплат, именуемых «золотыми парашютами». Однако к такого рода мерам следует подходить дифференцированно. Если государственный гражданский служащий добросовестно и длительное время исполнял служебные обязанности и не имеет взысканий, то он вправе рассчитывать на поощрение. И напротив, нерадивого работника, возможно, и надо лишить подобного вознаграждения, ибо он его не заслужил. Данная проблема достаточно активно освещается в СМИ [32, с.325].

Государственные закупки являются одной из самых коррупциогенных областей в работе российского чиновничества. Законодательство о закупках

для государственных и муниципальных нужд неоднократно корректировалось, но в полной мере исключить злоупотребления пока не удается. Решению этой проблемы способствуют положения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предусматривающие, что закупаемые товары и услуги не должны иметь избыточные потребительские свойства или являться предметами роскоши [58, с. 79].

Несмотря на то, что результаты опроса не выявили явных предпочтений, некоторые выводы можно сформулировать. Во-первых, не отвергается сама идея дальнейшего совершенствования дисциплинарных взысканий, во-вторых, осуждения заслуживают факты систематического нарушения служебной дисциплины, в-третьих, просматривается желание обеспечения справедливости [21, с. 214].

Опрос государственных гражданских служащих показывает, что в современных условиях эффективными считаются высокие штрафные санкции, наказания, связанные с ограничениями в карьерном продвижении (аналог дисквалификации по ст. 3.11 КоАП РФ). Перспективными выглядят такие меры дисциплинарного принуждения, которые лишают виновное лицо определенных материальных благ (надбавки к денежному довольствию, стимулирующие выплаты), ущемляют его в служебных привилегиях [32, с. 327].

В настоящее время обсуждается возможность усиления гласности в осуществлении дисциплинарного принуждения. На официальных сайтах государственных органов в сети Интернет предлагается размещать информацию о выявленных фактах противоправных деяний с указанием должностей и фамилий сотрудников, подвергнутых дисциплинарным взысканиям. Отдельные государственные органы это уже практикуют. Подобную инициативу проявило Минкомсвязи России, приняв приказ от 25 мая 2010 г. № 72 «О Регламенте подготовки и размещения на официальном

сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о деятельности Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти» [28, с. 30-31].

Резервом совершенствования системы дисциплинарных взысканий является не столько тяжесть наказания, сколько угроза его применения, связанная с правовыми последствиями, влияющими на материальное благополучие, карьерный рост, социальный статус федерального служащего и т. п. Представляется, что именно в этом направлении следует сместить акценты повышения эффективности дисциплинарного принуждения. Кроме того, проведенный опрос показал, что почти 10% респондентов оценивают, как архаичную существующую шкалу дисциплинарных взысканий.

Законодательство о федеральной государственной службе предусматривает возможность применения своеобразных мер обеспечения дисциплинарного производства. Например, в ч. 7 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ предусмотрена возможность временного отстранения от замещаемой должности гражданского государственного служащего, по которому организована и осуществляется служебная проверка, на время ее проведения. Подобная мера воспроизводится и в ведомственных нормативных правовых актах, например подп. 4 п. 2.4 приказа ФАС РФ «Об утверждении Порядка организации и проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих Федеральной антимонопольной службы»; п. 15 приказа Гособоронзаказа РФ от 11 марта 2014 г. № 42 «Об утверждении Положения об организации проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по оборонному заказу» [43, с. 54].

Для усиления гарантий законности временно отстраненному от должности работнику целесообразно, на наш взгляд, предоставить право

отвода участника разбирательства, прямо или косвенно заинтересованного в результатах рассмотрения дела. В настоящее время этот вопрос либо не урегулирован вовсе, либо различным образом решается ведомственными документами. Например, в Положении об организации и проведении служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих территориальных управлений Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденном приказом Россельхознадзора от 12 ноября 2012 г. № 567, содержится п. 2.6, согласно которому «в проведении служебной проверки не участвует гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах». Однако инициатива в этом случае исходит от самого служащего, который самостоятельно определяет возможность своего участия в работе комиссии и степень личной заинтересованности в результатах проверки [43, с. 56].

Государственный гражданский служащий, подвергнутый дисциплинарному взысканию, обладает правом обжалования вынесенного решения, что гарантируется положениями ст. 17, 33, 45, 46, 53, 54 Конституции Российской Федерации, не подлежит ограничению и регулируется следующими нормативно-правовыми актами: Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»; Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и другими, в том числе ведомственными, документами [45, с. 77].

В действующем в настоящее время порядке обжалования акта о наложении дисциплинарного взыскания отсутствует указание на юридические последствия подачи жалобы, за исключением сроков ее рассмотрения. Одним из возможных вариантов решения данного вопроса может рассматриваться институт приостановления исполнения решения на время его обжалования [32, с. 328].

Законодательство о государственной службе оставляет за рамками юридического регламентирования исполнение процесса принятого решения о

дисциплинарном взыскании, которое в науке административного права именуется исполнительным производством.

В силу субординационного характера отношений между руководителем и подчиненным ему служащим, подвергнутым дисциплинарному взысканию, процедура исполнения вынесенного решения реализуется через служебные правоотношения, т. е. отношения власти – подчинения. Неравноправное положение субъектов таких отношений актуализирует проблему их реализации исключительно в правовой плоскости, определяющей границы полномочий, реализуемых на основе личного усмотрения начальника (командира) [45, с. 76].

Особое значение имеет порядок исполнения такого дисциплинарного взыскания, как увольнение с государственной службы, влекущее самые существенные правовые последствия не только для лица, подлежащего увольнению, но и для государственного органа, его структурного подразделения, где требуется перераспределить полномочия по открывшейся вакансии, подобрать квалифицированного работника и решить многие другие сопутствующие проблемы [21, с. 215].

Так, юридическое регламентирование оснований и правил привлечения государственных гражданских служащих к ответственности дисциплинарного типа, невзирая на небольшой прогресс в данной проблеме, пока отстает от запросов практики и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Таким образом, юридическая ответственность государственных гражданских служащих реализуется в соответствии с законодательством Российской Федерации. Одновременно с этим отмечаются следующие отличительные черты: дисциплинарная ответственность госслужащих регламентируется со стороны законов федерального значения, уставами либо ведомственными правовыми актами; материальная ответственность государственных гражданских служащих обладает межотраслевой спецификой и единым регулятором не располагает.

## **Глава 3 Проблемы совершенствования ответственности государственных служащих**

### **3.1 Анализ привлечения к ответственности государственных гражданских служащих**

Анализируя реальную ситуацию преступлений, совершаемых гражданскими государственными служащими можно сказать о том, что с каждым годом количество правонарушений увеличивается. Так, за последние 10-15 лет увеличилось количество таких негативных влияний, как: безответственность со стороны практически структур государственной власти, коррупция и взяточничество, подмена законности политической целесообразностью, отсутствие реагирования на обращения граждан, нарушения свобод и прав человека, правовой идеализм и нигилизм. Нередки случаи, когда органы государственной власти принимает подзаконные акты, которые нарушают права человека и противоречат федеральным законам и Конституции РФ. При этом анализируя реальную ситуацию юридической ответственности государственных гражданских служащих можно сказать, что значительная их часть юридически безответственны, особенно те, кто в органах исполнительной власти занимают высшие должности [37, с. 44].

Одной из актуальных проблем в реализации юридической ответственности служащих и оценки их работы является объективность критериев. Данная проблема в настоящее время обуславливается тем, что имеющиеся системы показателей работы государственных и муниципальных служащих, сформированы так, что вынуждают государственных работников не демонстрировать текущую ситуацию правового порядка и дисциплины в своих подразделениях, с целью избежать плохую оценку своей деятельности. Лица, совершающие правовые нарушения, нацелены на то, чтобы обойти наказания всеми существующими сегодня способами [73, с. 540].

Увеличение гражданских и общественных требований к деятельности госаппарата объясняется важностью создания у государственных гражданских служащих положительной мотивации к своим рабочим функциям и работе над созданием улучшенных качественных показателей их деятельности. Важно обратить внимание на то, что давление — это не один единственный способ для того, чтобы воздействовать на сотрудников, исполняющих свои должностные обязанности безответственно [63, с. 160].

Анализ деятельности государственных гражданских служащих производится посредством количественных показателей. Это обуславливает умеренное независимое состояние подобных показателей от субъективного обстоятельства, хотя при этом, они утрачивают признаки выбора и упорядоченности качественного объединения.

При реализации юридической ответственности учитываются такие качественные показатели, как: соблюдение морально-этических требований; взаимосвязь государства со средствами массовой информации; открытость должностных лиц для общества; довольство рабочими процессами деятельности лиц, обращающихся к государству с жалобами, заявлениями и поступающими письмами. Применяя различные санкции по отношению к государственным гражданским служащим и в целом юридическую ответственность оценивается только сам факт правонарушения, а предшествующая деятельность служащего остается без внимания [77, с. 131].

Большая часть имеющихся сегодня методов, которые оценивают продуктивность административно-управленческой деятельности, обладают правовым идеализмом, основанным на презумпции господствующего положения принципа законности, профессиональной исполнительской дисциплины и безусловного соблюдения распоряжений нормативно-правовых актов государственных гражданских служащих [63, с. 160].

Важность таких показателей, как профилактика возможных правовых нарушений, дисциплинарных нарушений не имеют должной оценки как основания для использования дисциплинарных наказаний. Отличительная



черта оценки эффективности работы государственных и муниципальных служащих заключается в том, что от утвержденных мер ее результат часто бывает несоответствующим. На нынешний момент имеют место быть научная работа над созданием оценки эффективности работы государственных и муниципальных служащих, основанные на объединении ответственности и мотивации работников, и руководителей за то, что достигнуты результаты и цели работы [26, с. 53-54].

Важным моментом становится то, что со стороны демократических институтов общества и специализированных контрольно-надзорных органов ослабла функция контроля в системе государственной службы за деятельностью ее служащих. На данный момент в некоторых регионах Российской Федерации (Москва, Санкт-Петербург) при реализации юридической ответственности государственных гражданских служащих используется система показателей эффективности работы государственных гражданских служащих, которая позволяет обнаружить не только факторы правовых нарушений, но и обстоятельства и их причины возникновения. Это дает возможность использовать необходимые меры и выносить наказания, а также осуществлять и грамотно осуществлять планирование профилактической работы [73, с. 532].

Однако в большинстве случаев реализации юридической ответственности государственных гражданских служащих многое зависит от применения законодательства. Так, дефекты и пробелы действующей законодательной системы отражаются только в ходе исполнения условий закона в реальность. Также сложностью выступает невысокий квалификационный уровень и уровень исполнительской дисциплины значительного числа государственных гражданских служащих, которые объединяются в ряде ситуаций с низким уровнем правовой культуры, правового сознания и правовым нигилизмом [26, с. 54].

Проанализированные документы включает в себя целесообразные пункты об оценке эффективности работы государственных гражданских

служащих, но одновременно с этим определенные мероприятия, демонстрирующие то, чего нет во взаимной связи рабочих показателей с основаниями использования всех существующих мер влияния поощрительного, мотивационного характера, а также мер санкций в принудительном порядке.

Важное новшество, которое связано с тем, что за отрицательные показатели работы государственных гражданских служащих к виновным лицам применимы какие-либо взыскания, тоже считаются немаловажным. Таким образом, в методологических рекомендациях по формированию должностных регулирующих положений государственных гражданских служащих создан дополнительный раздел «Должностные права, обязанности и ответственность гражданского служащего», который предусматривает формы его ответственности, предвиденные правовой системой о государственной гражданской службе [40, с. 369].

Чтобы качественно оценить эффективность государственно-служебной деятельности специализированные государственные структуры осуществляют регулярное отслеживание и соблюдение поручений и предписаний существующей правовой системы должностных лиц. Из-за этого, в Генеральной прокуратуре образовано подразделение по надзору за соблюдением ФЗ о муниципальной и государственной службах. В ходе тщательной проверки, совершенной данным ведомством в 2018 г., обнаружилось более 35 000 правонарушений, относящихся к требованиям законодательной системы о государственной службе в части предоставления информации об имущественных обязательствах и декларирования имущества и доходов. Юридическую ответственность понесло порядка 5 000 виновных лиц, что от общего числа обнаруженных нарушений составляет 14,3%. Из этой ситуации появляется следующий вопрос: как получилось то, что 85,7% госслужащих смогли избежать реальной ответственности [20, с. 478]?

На практике проблемы по выявлению правонарушений в государственной гражданской службе в полном объеме невозможно

разрешить, проводя эпизодические проверки. Именно поэтому необходимо выстраивать систему постоянно действующего вневедомственного контроля, которая будет опираться на здоровые силы общества [37, с. 44].

Для реализации юридической ответственности важную роль играет оценки потребителей услуг государственных служащих, то есть жителей нашей страны. Большая часть респондентов отметили следующие трудности: внутриведомственное и межведомственное повторение рабочих процессов; нестабильное положение юридической базы госслужбы; низкий уровень исполнительской дисциплины. Исследование воздействия неблагоприятных условий на уровень социальной безопасности государственных гражданских служащих продемонстрировало следующее: конфликтные ситуации с руководителями составляют 36%, непонимание должностных обязанностей и прав - 41%, неудовлетворенность заработной платы - 91% опрошенных. Важно указать то, что в числе ответов, характеризующих деятельность работников госаппарата, не представлены показатели, имеющие связь с использованием административных мер по наказанию, взысканий дисциплинарного характера и прочих санкций. Это говорит о том, что юридическая ответственность государственных гражданских служащих реализуется на низком уровне [17, с. 650].

Безусловно среди государственных гражданских служащих есть те, кто добросовестно и честно выполняет свои служебные обязанности. В совершенствовании правового регулирования юридической ответственности государственных служащих и в целом – человеческом факторе существуют значительные резервы. Так, значительно лучше действует угроза лишиться серьезного социального статуса и заблаговременно закончить удачную карьеру, чем испытанные на себе наказания.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что нормативно-правовой контроль за государственными гражданскими служащими в силу ряда причин нарушен, что неизбежно накладывает отпечаток на их деятельность, и как следствие этого – юридическая ответственность практически не

реализуется. В отношении временных показателей и финансовом отношении весьма затратной и чрезвычайно сложной задачей является обеспечение эффективного действия института юридической ответственности. Именно поэтому на современном этапе необходима стабилизация юридической ответственности государственных гражданских служащих.

### **3.2 Теоретические модели и рекомендации для стабилизации ответственности государственных служащих**

Наиважнейшей стадией стабилизации правовой ответственности государственных гражданских служащих является разработка и внедрение этического кодекса в практику работы, в котором будет определен свод правил антикоррупционного и добросовестного государственных служащих.

Процедура внедрения этического кодекса в практику работы должна включать в себя следующие этапы [42, с. 29]:

1) Руководитель с момента вступления в силу этического кодекса должен проинформировать госслужащих о его положениях.

2) Госслужащий должен ознакомиться любыми изменениями в кодексе и его положениями, а также вести себя в соответствии с ним.

3) Поступающий на службу и работающий государственный служащий обязан знакомиться с положениями кодекса и соблюдать их в процессе осуществления своей служебной деятельности.

4) Кодекс с момента подтверждения государственными служащими факта ознакомления с ним становится составной частью службы (условий труда).

5) Любой государственный служащий с целью исполнения условий этического кодекса обязан принимать все соответствующие меры.

6) В контракт или трудовой договор государственного служащего должны включаться обязательства по соблюдению этического кодекса.

7) В этическом кодексе прописаны ценности, которыми государственные гражданские служащие в своей деятельности должны руководствоваться.

8) Внедрение принципов этического кодекса проходит через традиции администрации и корпоративную культуру.

9) Появление в СМИ о том, что в администрации был утвержден этический кодекс и его основополагающие факторы для того, чтобы усилить репутацию государства и его госаппаратов.

10) Личный пример руководителя как демонстрация соблюдения этического кодекса.

Нарушение кодекса при этом должно квалифицироваться как несоответствующее выполнение или невыполнение гражданским госслужащим должностной инструкции, что способствует вынесению одного их дисциплинарных взысканий, установленных ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [42, с. 28]. При этом процесс координации с государственным гражданским служащим предшествует наложению дисциплинарного взыскания. Она включает [39, с. 378]:

- рассмотрение обстоятельств нарушения;
- согласование возможности устранения последствий, условий и причин правонарушения;
- решение о предоставлении гарантий, которые будут предотвращать правонарушения в перспективе;
- рассматривание вопросов адекватности возможного взыскания дисциплинарного характера.

При применении мер дисциплинарного воздействия к гражданским служащим необходимо применять меры, которые могут быть связаны либо с временным ограничением, либо с пожизненным лишением преимуществ, которые предоставлены служащему в процессе его пребывания на гражданской службе. Это связано с тем, что дисциплинарными взысканиями,

носящими моральный характер, не всегда можно решить проблему некачественного исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей [49, с. 180].

Меры расширенного дисциплинарного воздействия на государственных гражданских служащих должны включать в себя:

- снижение должностного оклада;
- сокращение на определенную величину размера или полная утеря дополнительной платы к пенсии с принятием во внимание стажа госслужбы.

Так, нами предлагается рассмотреть возможность введения в качестве дисциплинарного взыскания «вычета из времени службы».

Возможны и другие виды дисциплинарного воздействия, но следует указать, что данные взыскания, для того, чтобы они были действенными и позволили реально повысить эффективность государственной гражданской службы, должны носить материальный характер.

По опыту зарубежных государств, большая часть из утвержденных в законодательной системе взысканий действует на сознание лица, которое виновно, и в значительной степени затрагивает имущественные интересы госслужащего. Так, рекомендуется введение следующих видов наказаний, установленных законодательством Германии: отказ в выплате пенсионного обеспечения или его сокращение; увольнение со службы; перевод на другую должность с меньшим должностным окладом, но на тоже профессиональное направление; уменьшение оклада; денежный штраф или выговор.

Также, необходимо на законодательном уровне зафиксировать подразделение мер дисциплинарного воздействия на государственных служащих на основные и дополнительные меры. При этом необходимо предусмотреть, что за одно нарушение дисциплинарного характера возможно назначить одно основное взыскание или в другом варианте - основное и дополнительное взыскание [29, с. 175].

Перечень мер дисциплинарного характера в соответствии с используемым законодательством, применяемых к государственным

служащим, представляет собой исчерпывающий перечень и расширительному толкованию не подлежит. Это значит, что отдельные органы власти не имеют права устанавливать прочие виды взысканий для гражданских служащих.

К сожалению, формулировка ч. 1 ст. 57 Закона № 79-ФЗ позволяет трактовать ее таким образом, что дисциплинарные взыскания могут применяться лишь к отдельным недобросовестным гражданским служащим, а представитель нанимателя вправе вообще отказаться от привлечения нарушителя к ответственности.

ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» требуется дополнить следующими пунктами [43, с. 98]:

1. Дополнить ч. 1 ст. 57, включив в перечень дисциплинарных взысканий следующие меры: «сокращение должностного оклада, частичное сокращение размера или лишение доплаты к пенсии с учетом стажа государственной службы».

2. Дополнить ст. 57 положением, устанавливающим деление дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные, предусмотрев, что «за один дисциплинарный проступок может быть назначено основное или основное и дополнительное взыскание».

3. Часть 2 ст. 57 изложить в следующей редакции: «Каждый дисциплинарный проступок влечет применение дисциплинарного взыскания. Представитель нанимателя, не возбуждающий дисциплинарное производство, несет за это дисциплинарную ответственность».

Полагаем, что метод убеждения не всегда оказывается действенным, более того, большинство дисциплинарных взысканий носит моральный характер. Поэтому, руководствуясь необходимостью учитывать принцип неотвратимости дисциплинарной ответственности гражданских служащих, считаем необходимым законодательно закрепить положение о том, что за совершение государственным служащим дисциплинарного проступка

представитель нанимателя обязан применить в отношении него дисциплинарное взыскание.

По общепринятым нормам при применении дисциплинарного взыскания следует учитывать тяжесть дисциплинарного правового нарушения, сущность его вины, совокупность факторов, которые способствовали совершению дисциплинарного правонарушения, поведение государственного гражданского служащего перед совершением дисциплинарного нарушения (ч. 3 ст. 58 Закона № 79-ФЗ). по нашему мнению, необходимо на законодательном уровне урегулировать перечень обстоятельств, которые смягчают дисциплинарную ответственность, а также перечень обстоятельств, которые ее отягощают [48, с. 35].

Также, в случае если последствием дисциплинарного нарушения является причинение материального ущерба, то кроме наложения дисциплинарного взыскания налагается обязанность компенсировать причиненный вред. Если совершенное дисциплинарное нарушение имеет признаки преступления или нарушения, регулируемого законодательством об административных правонарушениях, то дисциплинарная ответственность должны сочетаться с административной ответственностью, либо с уголовной ответственностью [63, с. 159].

Во время действия предупреждения о разрыве служебного контракта по желанию гражданского служащего (ст. 36 Закона № 79-ФЗ) на него может быть наложено административное наказание.

Невыполнение обязанности по предоставлению сведений о доходах нельзя рассматривать в качестве дисциплинарного проступка, а увольнение гражданского служащего в данном случае не является мерой дисциплинарной ответственности. Именно поэтому важно внести изменения в Закон о противодействии коррупции и закрепить данную норму в следующей редакции: «Невыполнение государственным или муниципальным служащим обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является основанием освобождения его от замещаемой должности и



увольнения с государственной или муниципальной службы в связи с несоблюдением ограничений, связанных с государственной или муниципальной службой».

На основании того, что выше было указано, мы видим, что в целом трудовая законодательная система и Закон о госслужбе не несут в себе какого-то определенного списка дисциплинарных правонарушений.

Закон о госслужбе предлагает зафиксировать понятие тяжести дисциплинарного проступка, под которой необходимо понимать качественную характеристику дисциплинарного проступка и степень его общественного вреда.

В Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 №79-ФЗ необходимо ввести следующую классификацию дисциплинарных проступков (нарушений) гражданских служащих [64, с. 159]:

1) Незначительные дисциплинарные нарушения. Данные нарушения представляют собой проступки, которые были совершены гражданским служащим либо впервые, либо после снятия ранее установленного дисциплинарного взыскания и не влекущие нарушения прав граждан и юридических лиц. При этом также отсутствует материальный ущерб.

2) Значительные дисциплинарные нарушения – нарушения, которые были совершены впервые либо после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания, влекущие нарушения прав граждан и юридических лиц. При этом имеется материальный ущерб.

3) Серьезные дисциплинарные нарушения – нарушения, которые предусмотрены подпунктами, а - г пункта 3, пунктами 5 и 6 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

С целью повышения ясности и доступности координации деятельности государственных гражданских служащих требуется правовая поддержка и фиксация механизмов открытого конкурса на должности госслужбы с

заранее готовящимся обсуждением кандидатов совместно с лицами, представляющими государство, которые наделены полномочиями по контролю. С позиции государства и его представителей соответствующим контролем обязаны обеспечиваться юридические нормы об участии общества в процессе конкурсов на вакансии госслужащих [78, с. 508].

Существенную роль в юридическом совершенствовании законодательной системы о гражданской службе играют проблемы модернизации системы контроля и надзора. Важно, что усиливающие меры по функционированию деятельности, усиление требований, работа над созданием доскональных служебных инструкций и указаний имеют эффективность только тогда, когда в полном объеме существует юридическая защита.

Именно поэтому очень важно модернизировать меры и механизмы дисциплинарной и административной ответственности госслужащих. В первую очередь это усиление дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, а также утверждение на законодательном уровне правил организационной структуры рабочей деятельности по использованию мероприятий дисциплинарной ответственности за правовые нарушения на госслужбе, и таким же образом, ответственность, обязательства и права должностных лиц, которые уполномочены выносить и отзывать данные взыскания. Требуется введение понятия «систематического нарушения», способствовать закреплению в служебном уставе органа госвласти утверждения, что право выбора вида дисциплинарного наказания относится непосредственно к руководству в рамках, наделенных на него правомочий и обязательств. В ситуации грубейших правовых нарушений необходимо представить руководству право на вынесение дисциплинарных взысканий для прочих должностных лиц. В случае, когда государственный гражданский служащий сделал незначительное правонарушение служебной обязанности, нужно дать руководству возможность не вовлекать его в тяготы дисциплинарной

ответственности, а отделаться предупреждением о невозможности в будущем свершения подобного рода правонарушений. Также существенную роль играет установление в законодательной системе сроков, которые нужно обязательно соблюдать после вынесения дисциплинарного взыскания. Особенное место занимают утвержденные процессы по обжалованию госслужащими мер дисциплинарной ответственности. Необходимо способствовать осуществлению процедуры обжалования в суде и в вышестоящей инстанции [75, с. 587].

Соответствующим и надлежащим служит закрепление в законодательной системе о госслужбе юридических последствий использования мер дисциплинарной ответственности и их воздействия на будущую карьеру. Таким образом, требуется уполномочить кадровую службу по вынесению решений о том, чтобы привлекать к ответственности и поиск причин. В дополнение к этому кадровая служба отвечает за работу над созданием методов контроля по принятию такого рода решений [78, с. 510].

Формирование самостоятельного независящего от чего-либо института, к полномочиям которого необходимо подключить контроль за исполнением принципов объективности и законности таким же образом станет обуславливать осуществление правовой ответственности государственных гражданских служащих. Данным институтом может выступать федеральный орган исполнительной власти, который выполнял бы функционал надзора и контроля за исполнением законодательной системы о госслужбе.

На предупредительно-профилактическое влияние смещается акцент от привычного признанного определения ответственности в виде реагирования государственной власти на свершенное правовое нарушение. Лучшее совмещение качественных и количественных показателей рабочей деятельности дает возможности для того, чтобы обдуманно прийти к анализу оснований мобилизации виновных лиц к необходимому виду правовой ответственности и этим же создать условие ее неизбежности. Это будет способствовать принципиальным преобразованиям представлений об

основах ответственности лиц, наделенных государственно-властной компетенцией [34, с.267].

Количественные показатели, применяющиеся в виде показателей использования, отвечающим требованиям правовой ответственности обязаны брать за основу следующее [53, с. 299]:

- исследование конфликтов, их источников и их количество, рассмотренное комиссиями по служебным спорным ситуациям;
- итоги служебной аттестационной работы госслужащих;
- показатели деятельности, связанной с кадрами (квалификация сотрудников, серьезная текучка кадров либо ее отсутствие);
- на показателях динамики и уровня правовых нарушений статистического характера, среди которых присутствуют нарушения коррупционного характера;
- отчеты об исполнительской и служебной дисциплине, в том числе дисциплинарная практика и пр.

В совершенстве необходима система показателей деятельности, которая предоставляет те обстоятельства, где совершение правонарушений нравственных и правовых норм станет не приносящим никакую выгоду в целом. Работа механизма ответственности обязана совершаться посредством мониторинговой системы реализации служебных задач и законодательных правил. Здесь происходит предостережение госслужащих об опасности и создается ускоренное влияние на сомнительных лиц [33, с. 15].

Очевидно то, что наиболее заметные результаты, нежели внимание на усилении наказаний, даст стимуляция поощрения положительных личных качеств, самостоятельного контроля и ответственного участия в осуществлении служебных обязательств.

Так, осуществление выше представленных предложений по развитию законодательной системы о правовой ответственности госслужащих предоставит возможности для соблюдения в ходе выбора вида наказания за сделанное дисциплинарное нарушение общих правовых принципов

ответственности и реализовать принцип справедливости и неизбежности за свершение конкретного правового нарушения.

### **3.3 Методы укрепления «обратной связи» как средства совершенствования ответственности государственных служащих**

В настоящее время общественными организациями, политикой и средствами массовой информации активно тиражируется мнение о том, что органы государственной власти не реагируют на обращения организаций и граждан, не взаимодействуют с обществом.

Необходимо отметить, что между гражданским обществом и государственными служащими роль обратной связи призвана играть ответственность, с помощью которой обеспечивается должное поведение управляющих субъектов. Именно социальная ответственность выступает в качестве такой обратной связи. При этом, моральная и юридическая ответственности являются наиболее значимыми блоками целого комплекса элементов социальной ответственности [65, с. 121].

Правильное отношение к своим обязанностям, правильное понимание лицом обязанностей, лежащих на нем в силу морального долга или закона являются общим свойством моральной и правовой ответственности. В случаях нарушения морального долга или требований закона различны меры наказания лица и взысканий. Различие состоит в мерах, которые применяются для того, чтобы обеспечить выполнение им своих обязательств, в форме, видах требований, выносящиеся к лицу в плане выполнения им своих обязательств [17, с. 779].

Ответственность является одной из основных юридических категорий, широко используемой в правоприменительной деятельности. Социальная ответственность – это обобщающее понятие, которое включает все виды ответственности в обществе. На основе данной точки зрения, разновидности

(формы) социальной ответственности – это юридическая и моральная ответственность.

Социальная ответственность государственной и муниципальной службы – это деятельность по обеспечению интересов государства, защите свобод и прав граждан, общественных потребностей; реализация как сознательного служения интересам общества социальных функций государственной службы [47, с. 82].

Внутренняя обратная связь более надежная, так как во время выполнения задания действует непосредственно на работника. Постановка конкретных и четких целей без указания путей их достижения – верный способ стимулирования. Другим способом является введение в государственную гражданскую службу проверки на качество исполнения служебных обязанностей. Это позволит работнику процесс выполнения работы соответственно корректировать, приближая его к максимально эффективному, а также немедленно исправлять недостатки [65, с. 95].

Для эффективности внешней обратной связи необходимо, чтобы она осуществлялась незамедлительно, была подробной, точной и правдивой. Работника только демотивирует сообщение о плохом выполнении работы. Если же указать как исправить ситуацию, почему это случилось, что именно было сделано неправильно и при этом отметить положительные аспекты работы, эффективность такой обратной связи возрастет. Если работник выяснит эти вопросы сам она может быть еще выше [41, с. 179].

К наиболее популярным методам обратной связи с персоналом относятся [43, с. 101]:

1. Совместные поездки государственными служащими в региональные представительские учреждения для коллективного решения каких-то определенных производственных задач.

2. Приглашение нескольких или одного сотрудника в кабинет вышестоящих руководителей для неформальной беседы, при этом около 10 человек – оптимальное число сотрудников.

3. Организация специальных совещаний или встреч с государственными гражданскими служащими как в формальной, так и в неформальной обстановке (на природе, в клубе, в кафе и т.д.).

4. Интервью с госслужащим представляет собой беседу по поводу какой-либо проблемы. Главное его преимущество заключается в том, что данный метод способствует получению достаточно глубокой и точной информации. Затраты сил и времени относятся к главным его недостаткам. Главная цель – получение более полного представления об индивидуальных мнениях госслужащих и сбор углубленной информации по интересующему вопросу. Итоги интервью отражаются в виде отчетов, предоставляющих заключения по анализируемой проблеме.

5. Анкетирование: представляет собой опрос сотрудников посредством специализированного бланка с вопросами. Недостатки данного опроса заключаются в следующем: информация получается поверхностная и стандартизированная. К преимуществам можно отнести оперативный сбор большого массива информации и выявление мнения по той или иной проблеме. Итоги анкетирования отражаются в виде отчетов, где представлены процентное сопоставление ответов по всем заданным вопросам.

Главным механизмом укрепления «обратной связи» как средства повышения юридической ответственности государственных гражданских служащих является поощрение, которое является важным средством стимулирования и воспитания служебной деятельности. По мнению А.А. Гришкова система мер поощрения государственных служащих занимает самостоятельное место среди правовых средств повышения эффективности деятельности [49, с. 85].

Тем не менее, именно в ходе исполнения утвержденных требований по использованию поощрений госслужащих может произойти их высокая продуктивность. Обоснованное и законное использование каждой поощрительной меры служит наиважнейшим и необходимым условием. Их

использование допускается только теми руководством и органами, которые наделены полномочиями по этому праву.

В разных правовых отраслях (административном, уголовно-исполнительном, уголовном, трудовом, конституционном праве и т.д.) собраны все нормы поощрения, которые занимают серьезное место в регламентировании взаимоотношений в обществе, сильное отражение их воздействия видно в том, чтобы достичь цели и задачи деятельности исполнительной власти.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 №79-ФЗ за совершенную и результативную гражданскую службу подразумевает использование следующих видов поощрительных мер: награды в виде медалей и орденов Российской Федерации; награды в виде знаков отличия Российской Федерации; присвоение почетных званий РФ; поощрение Президента России; поощрение Правительства РФ; выплата однократного вознаграждения из-за выхода на государственную пенсию за выслугу лет; награды в виде почетных грамот государственного органа со вручением ценного подарка или выплатой однократного поощрения; объявление благодарности с выплатой однократного поощрения; прочие виды наград и поощрения государственного органа [49, с. 23].

На основании проведенного анализа сформировавшееся в государственном аппарате России поощрительные правила государственных гражданских служащих, А.А. Гришкoveц отмечает две поощрительные группы [25, с. 380-381]:

1. Неформализованные, несмотря на то, что отсутствуют в законодательной системе в числе поощрительных мер, обладают собственной особенностью, характером, целями и имеют важное значение, пользуются популярностью в применении на госслужбе.

2. Формализованные, те есть на правовой основе закреплены в законодательной системе в виде поощрительных мер.



Оценка административного правового закрепления института поощрения в работе органов исполнительной власти дает право рассуждать о сформированной системе поощрительных мер, включающей следующие компоненты: внутриорганизационное или дисциплинарное поощрение, которое, прежде всего, может дифференцироваться на обособленные группы [25, с. 380-381]:

- группа, которая связана со структурированным развитием по службе;
- группа, которая связана с профессиональным карьерным ростом;
- группы, которые связаны с наградами почетными знаками органа исполнительной власти;
- группы, которая связана с единовременным материальным вознаграждением за конкретные достижения в государственно-служебной работе;
- выплата вознаграждения в денежном эквиваленте, вознаграждение ценным подарком, вознаграждение именным оружием;
- группа, которая связана с обеспечением дополнительных регулярных компенсационных выплат.

Использование мер морального побудительного влияния не включает в себя протокольное оформление и утверждение какой-либо официальной документации. Использование мер структурированного стимулирования сопрягается с утверждением административного документа, однако не всегда процессуально оформляется как вознаграждение, так как формальное фиксирование в нормативно-правовых актах указанных мер в виде поощрений не выполнено.

Одновременно с этим, в приоритете стоит организация стимулирования активной деятельности государственных работников (карьерный рост, повышение квалификации и пр.), а не лишь повышение величины награждения, хотя это, конечно считается важным, потому как, взваливание на себя дополнительных полномочий без материальных выплат и особого стимулирования навряд ли все захотят делать это по собственному желанию.

Госслужба содержит обязательный принцип вознаграждения за нее, в результате чего наличие в ней организационных и материальных стимулирующих мер рассматриваются в диалектической согласии [30, с. 598].

Наиважнейшими составляющими в системе стимулирования государственных гражданских служащих выступают вознаграждения и поощрительные меры, так как говорят об оценке совершенной работы на высоком уровне. Поощрение либо вознаграждение способствует желанию прочих государственных гражданских служащих честно исполнять служебные обязанности [45, с. 87].

Таким образом, в современных условиях функционирования института государственной гражданской службы наибольшую актуальность несет в себе тема поощрения как методики административно-правового регламентирования. На сегодняшний день необходимо разработать института поощрения, как метода специального назначения по организации общественных взаимоотношений, позволяющего наиболее полноценным образом применять его мотивационные возможности. Поощрение гражданского госслужащего в юридическом плане является актом награждения, который официально выражен на основании удовлетворения итогов служебной работы или осуществляемой им функций. Система законодательного обеспечения состоит из инструментов поощрения, которые положительным образом оказывают влияние на сознание личности, складывается по далее указанной схеме: интерес – мотивация – стимул – поощрение.

## Заключение

Обобщая положения, изложенные в работе, можно прийти к следующим заключениям. Понятия «гражданский государственный служащий» рассматривается в нескольких аспектах: уголовно-правовая, административно-правовая, государственно-правовая точка зрения. Гражданским государственным служащим является гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы и осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должностях гражданской службы в соответствии с актами о назначении на должности и со служебными контрактами и получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Государственные гражданские служащие являются специальными субъектами права – должностными лицами, осуществляющими задачи и функции государственной власти. Законодательная система, которая определяет правовой статус госслужащих, предусматривает уголовную, административную, дисциплинарную, материальную и гражданско-правовую ответственность. Хотя какой-либо отдельный государственный гражданский служащий не отвечает за персональную гражданско-правовую ответственность перед лицом, которое пострадало из-за действий, имеющих связь с исполнением или ненадлежащим исполнением им служебных обязательств.

Под юридической ответственностью понимается применение по отношению к правонарушителю мер государственного принуждения. Основными ее принципами выступают: недопустимость удвоения ответственности, ответственность за вину, индивидуализация наказания, целесообразность, неотвратимость наступления, справедливость и законность. Основными видами юридической ответственностью

государственных гражданских служащих являются: уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная и материальная.

Юридическая ответственность государственных гражданских служащих – это разновидность юридической ответственности, так как она выражается в едином правовом явлении, которое существует в совокупности отрицательных и положительных сторон, отражается в особенной сфере жизнедеятельности - государственном управлении, и имеет связь с квалифицированной деятельностью специальных субъектов права – государственных гражданских служащих. Юридическая ответственность госслужащего приходит из-за ее основной обязанностью осуществлять признание, соблюдение и защищать права и свободы человека и гражданина.

Правовая ответственность государственного гражданского служащего представляет собой предусмотренную правовыми нормами юридическую обязанность государственного гражданского служащего, который соответствующим образом осуществляет соблюдение наложенных на него должностных полномочий. Случай, когда эти полномочия им не исполняются либо не соответствуют требованиям исполнения, представляет собой юридическая обязанность, которая появляется на основании факта свершения должностного правового нарушения, нужно претерпеть на основе осуждения неблагоприятный результат, который выражается в ограничениях личного, организационного, имущественного или прочего характера.

В существующей законодательной системе России построен межотраслевой комплексный и многофункциональный институт правовой ответственности специальных правовых субъектов – государственных гражданских служащих. Установление места правовой ответственности государственных гражданских служащих в системе юридической ответственности имеет методическую важность, поскольку это дает право структурировать приобретенные в исследовательской работе знания о категории «юридическая ответственность государственных гражданских служащих» и структурировать их.

Законодательная система о государственной гражданской службе является несовершенной. Законодатель специально не относит к числу принципов госслужбы принцип «ответственности государственных гражданских служащих за надлежащее исполнение своих должностных обязанностей». Неустойчиво закреплены основания дисциплинарной ответственности, а также наблюдается тенденция неполноты и неверности закрепления в должностных регламентах обязанностей госслужащих.

Основаниями юридической ответственности государственных гражданских служащих выступают: процессуальное, фактическое, нормативное (юридическое). Основным механизмом юридической ответственности является правовой, который в свою очередь, тесно связан с понятием «правонарушение». Среди главных признаков выделяют такие, как: неотвратимость наказания; осознанный, волевой характер; вред; внешняя выраженность; наличие всех элементов.

Анализ реальной ситуации юридической ответственности государственных гражданских служащих показал, что за последние пару лет увеличилось количество преступлений, совершаемых государственными гражданскими служащими, большинство из которых остаются без наказанных. Юридическая ответственность практически не реализуется по причине того, что нормативно-правовой контроль за государственными гражданскими служащими в силу ряда причин нарушен.

Основными теоретическими моделями и рекомендациями для стабилизации юридической ответственности государственных гражданских служащих являются: внедрение этического кодекса, расширение мер дисциплинарного воздействия, зафиксировать подразделение мер дисциплинарного воздействия на государственных служащих на основные и дополнительные меры, внесение дополнительных пунктов и изменений в ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации», создание независимого института, к полномочиям которого

относится регламент за исполнением положений справедливости и законности.

Одним из главных методов укрепления «обратной связи как средства совершенствования юридической ответственности государственных гражданских служащих выступает методика поощрения, способствующая достижению целей прочих госслужащих добросовестным образом осуществлять служебные обязательства.

Наиважнейшей задачей сегодня является создание эффективного механизма работы гражданского общества, которое будет способно быстро реагировать на позитивные и на негативные результаты деятельности государственных органов. Помимо этого, важно обеспечить не только неизбежность правовой ответственности государственных гражданских служащих, но и дать гарантии на защиту их прав и свобод. Для стабилизации реальной ситуации юридической ответственности государственных гражданских служащих необходимо совершенствование законодательства и активное использование метода «обратной связи».

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Авдеенкова М.П. Система юридической ответственности в современной России / М.П. Авдеенкова // Государство и право. – 2017. – № 7. – С.15–16.
2. Агапов А.П. Административное право / А.П. Агапов. – М.: Юрайт, 2018. – 874с.
3. Агеева Н.Г. Правовые основы Российского государства. – М.: «АСТ», 2019 г. – 416с.
4. Алехина О. Проблемы в профессиональном развитии современных государственных служащих / О. Алехина // Полис. – № 7. – 2018. –С.82–88.
5. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Монография / Г.В. Атаманчук. – М.: РАГС, 2018. – 312с.
6. Барабашев А.Г. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы / А.Г. Барабашев, А.В. Клименко // Вопросы государственного и муниципального управления. – № 3. – 2018. – С.36–72.
7. Безверхов А.Г. Служебные правонарушения: тенденции развития норм / А.Г. Безверхов // Российская юстиция. – 2017. – № 4. – С.27–28.
8. Болдырев А.Н. Правовые основы становления современной государственной службы в Российской Федерации / А.Н. Болдырев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 8. – С.16–17.
9. Бриллиантов А.В. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / В.А. Блинников, А.В. Бриллиантов, О.А. Вагин. – М.: Проспект, 2015. – 1184с.
10. Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы / Ю.М. Буравлев. – М.: Юрист, 2018. – 154с.

11. Буравлев Ю.М. Конституционно-правовые основы государственной службы и целесообразность ее интеграции с муниципальной службой / Ю.М. Буравлев // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – №10. – С.20–21.

12. Буралев Ю. М. Юридическая ответственность государственных служащих, обусловленная оценкой эффективности служебной деятельности / Ю. М. Буралев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 4. – С.33–34.

13. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А. Василенко. – Люберцы: Юрайт, 2016. – 494с.

14. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)

15. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности / Н.В. Витрук. – М.: Норма, 2017. – 291с.

16. Вишневский А. Ф. Юридическая ответственность: некоторые аспекты теоретического осмысления в правовой науке / А.Ф Вишневский // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2018. – № 4(22). – С. 18–19.

17. Головистикова А. Проблемы теории государства и права / А. Головистикова, Ю. Дмитриев. – М.: Эксмо, 2018. – 832с.

18. Горбатов Н.А. Юридическая ответственность – целостное правовое явление / Н.А. Горбатов // Актуальные проблемы экономического развития Республики Беларусь и его правовое регулирование: Материалы респ. науч.-практ. конф. (г. Минск, 30 сент. 2019 г.). – Минск: Изд-во БГЭУ, 2019. – С.14–17.

19. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба / В.Д. Граждан. – М.: КноРус, 2018. – 542с.



20. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба РФ. Нормативно-правовые акты / В.Д. Граждан. – М.: «КноРус медиа», 2018. – 566с.
21. Григорьев И.В. Проблемы правового регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе / И.В. Григорьев, Д.В. Осинцев // Российский юридический журнал. – 2012. – № 6. – С.214–215.
22. Гришкова А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих / А.А. Гришкова // Административное и муниципальное право. – 2013. – №12. – С.1130–1131.
23. Гришкова А.А. Должность гражданской службы (некоторые проблемы статуса) / А.А. Гришкова // Административное право и процесс. – 2015. – № 6. – С.14–15.
24. Гришкова А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации / А.А. Гришкова. – М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2016. – 464с.
25. Гришкова А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации / А.А. Гришкова. – М.: РАГС, 2016. – 539с.
26. Гукова Ж.А. Совершенствование административно-правового статуса государственных гражданских служащих / Ж.А. Гукова // Административное право и процесс. – 2018. – № 5. – С.53–54.
27. Гусев А.В. Государственная гражданская служба: сочетание публично-правовых и частноправовых начал / А.В. Гусев // Российский юридический журнал. – 2018. – № 6. – С.189–190.
28. Дементьев А.Н. Принципы государственной гражданской службы / А.Н. Дементьев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – №4. – С.30–31.
29. Добробаба М.Б. Административные правоотношения с участием государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации / М.Б. Добробаба. – Краснодар, 2017. – 218с.

30. Игнатов В.Г. Организация государственной службы Российской Федерации / В. Г. Игнатов, Е. В. Охотский, А. В. Понеделков. – Ростов н/д : Изд-во СКАГС, 2016. – 659с.
31. Иванов А.А. Осуществление юридической ответственности и принцип законности / А.А. Иванов // Право и государство: теория и практика. – 2018. – № 5. – С.25
32. Игнатов В.Г. Организация государственной службы Российской Федерации / В. Г. Игнатов, Е. В. Охотский, А. В. Понеделков. Ростов н/д : Изд-во СКАГС, 2016. 412 с.
33. Иванов В.П. Служение обществу и жизнь в рамках закона / В.П. Иванов// Государственная служба. – 2017. – №4. – С.13–15.
34. Козбаненко В.А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание / В. А. Козбаненко. – М., 2013. – 315с.
35. Конституция Российской Федерации (основной закон). Принята Всеобщим голосованием 12.12.1993
36. Конвенция о политических правах женщин (принята резолюцией 640 (VII) Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1952 года)
37. Комахин Б.Н. Административно-правовое положение государственного гражданского служащего в условиях реформы государственной службы / Б.Н. Комахин // Современное право. – 2013. – №10. – С.44-48.
38. Комкова Г.Н. Конституционное право России / Г.Н. Комкова. – М.: Юристъ, 2015. – 260с.
39. Комментарии к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств. – М.: Международный центр финансово-экономического развития, 2017. – 576с.
40. Коновалов А.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / А.В. Коновалов. – М.: Изд-во РАГС, 2019. – 485с.

41. Кузьмин И.А. Юридическая ответственность и ее реализация учеб. пособие / И. А. Кузьмин. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 2018. – 219с.
42. Куракин А.В. Государственным служащим необходим кодекс поведения, или Концепции реформирования государственной службы – антикоррупционную направленность / А.В. Куракин // Закон и право. – 2017. – №8. – С.27-31.
43. Курбанов Р.Д. Совершенствование организационно-правовых основ государственной гражданской службы в Российской Федерации / Р.Д. Курбанов. – М., 2018. –132с.
44. Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности / Д.А. Липинский, Р.Л. Хачатуров. – М.: Юридический центр Пресс, 2017. – 950с.
45. Липинский Д.А. Актуальные проблемы права: учебно-методическое пособие по изучению дисциплины / Д.А. Липинский. Директ-Медиа, 2014. – 112с.
46. Лукьяненко В.И. Контроль в системе государственной службы / В.И. Лукьяненко. – М.: Изд-во РАГС, 2015. – 230с.
47. Малько А.В. Краткий юридический словарь / А.В. Малько. – Директ-Медиа, 2014. – 112с.
48. Малышева А.А. Обязанности государственных служащих в России и санкции за их невыполнение // А.А. Малышева, С.А. Юлкина // Современные научные исследования и инновации. – 2017. – №1. – С. 32-37.
49. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации / В.М. Манохин. – М.: Юристь, 2018. – 296с.
50. Международная Конвенция о защите права на организацию процедуру определения условий занятости на государственной службе (Конвенция №151 принята на 64-й сессии Генеральной Конференции Международной организации труда в городе Женеве 27 июня 1978 года и вступила в силу 25 февраля 1978 года).

51. Международный пакт о политических и гражданских правах (принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года)
52. Миронов Д.В. Юридическая ответственность / Д.В. Миронов. – М.: Новый Юрист, 2018. – 267с.
53. Нечаева Т.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Т.В. Нечаева, А.В. Кирилин. – М.: Деловой двор, 2017. – 368с.
54. Оболонский А.В. Государственная служба: комплексный подход / А.В. Оболонский. – М.: Издательство «Дело» АНХ, 2019. – 512с.
55. Охотский Е.В. Государственный служащий. Статус, профессия, призвание / Е.В. Охотский. – М.: Экономика, 2016. – 704с.
56. Перевалов В.Д. Теория государства и права / В.Д. Перевалов, В.М. Корельский. – М.: Норма, 2016. – 616с.
57. Правовое регулирование государственной службы. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.newreferat.com/ref-7398-1.html> (дата обращения: 07.02.2020).
58. Пугинский Б.И. Государственная служба / Б.И. Пугинский. – М.: «Норма», 2018. – 336с.
59. Радченко Д.А. Дисциплинарная ответственность государственного служащего, соотношение административно-правового и трудового правового аспектов // Д.А. Радченко // Студенческий. – 2017. - 121 с
60. Реализация и применение права. – [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.e-nig.ru/drugoe/realizaciya\\_i\\_primeenie\\_prava.html](http://www.e-nig.ru/drugoe/realizaciya_i_primeenie_prava.html). (дата обращения: 07.02.2020).
61. Рогожкин А. Государственные служащие: особо ответственный труд – особая мотивация / А. Рогожкин // Кадровик. Кадровый менеджмент (управление персоналом). – 2019. – №11. – С.62.

62. Селезнев Г.Г. Закон, власть, политика. Государственный и муниципальный уровни / Г.Г. Селезнев, А.А. Гневко. – СПб.: АНБ, ИУЭ, 2017. – 276с.
63. Спектор Е. И. Запреты и ограничения в праве и коррупция / Е.И. Спектор, В.В. Севальнев, С.Н. Матулис // Журнал российского права. – 2018. – № 10. – С. 159–160.
64. Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право / Ю. Н. Старилов. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 240с.
65. Титова С.А. Использование метода всесторонней обратной связи в системе развития человеческих ресурсов организации / С.А. Титова. – 2018. 195 с.
66. Устинов В.М. Основные понятия русского государственного, гражданского и уголовного права / В М Устинов. – М.: ЁЁ Медиа, 2018. – 301с
67. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2018).
68. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016).
69. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (последняя редакция).
70. Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 342-ФЗ от 30 ноября 2011 г
71. Хачатуров Р.Л. Общая теория юридической ответственности / Р.Л. Хачатуров. – М.: Юридический центр, 2017. – 814с.
72. Хабибулина О.В. Правовой режим государственной службы / О.В. Хабибулина // Lex russica. – 2018. – №8. – С.850–851.
73. Чекин М.А. Оплата служебной деятельности государственных гражданских служащих России. История, практика, эксперименты,

перспективы / Чекин М.А. – М.: Государственный университет – Высшая школа экономики (ГУ ВШЭ), 2018. – 667с.

74. Червонюк В.И. Конституционное право России / В.И. Червонюк. – М.: ИНФРА-М, 2019. – 432с.

75. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики / В.В. Черепанов. – М.: Юнити-Дана, 2019. – 680с.

76. Шавалеев М.В. О принципах юридической ответственности / М.В. Шавалеев // Право и государство. – 2010. – № 6. – С.10–11.

77. Шавалеев М. В. О неотвратимости юридической ответственности в России / М.В Шавалеев. – М.: LAP Lambert Academic Publishi№g, 2018. – 180с.

78. Шкатулла В.И. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / В.И. Шкатулла. – М.: Экзамен, 2017. – 576с.