

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 «Юридическая ответственность государственных служащих как гарантия
национальной безопасности»

Обучающийся

А.В. Иванова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

кандидат юридических наук К.П. Федякин

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Аннотация

Актуальность выбранной для исследования тематики связана с тем, что любая правовая система включает в себя такой значимый институт, как юридическая ответственность. Юридическая ответственность является ключевым признаком права как явления, а также необходимым элементом механизма правоприменения. Таким образом, ответственность занимает одно из основополагающих мест в общей теории права, а также в отраслевых юридических науках.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с привлечением государственных гражданских служащих к юридической ответственности.

Предметом исследования является российское законодательство, практика его применения и правовая доктрина о юридической ответственности, в целом, и ответственности государственных гражданских служащих, в частности.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе анализа современного состояния научного знания о юридической ответственности, законодательства и практики его применения определить особенности юридической ответственности государственных гражданских служащих, выявить проблемы в действующем законодательстве и правоприменительной практике, а также выработать предложения по их разрешению.

Задачи исследования: рассмотреть понятие юридической ответственности государственных гражданских служащих; выявить ее особенности и принципы; исследовать основания юридической ответственности государственных гражданских служащих; изучить особенности привлечения к дисциплинарной и административной ответственности государственных гражданских служащих; охарактеризовать их материальную и уголовную ответственность; представить актуальные проблемы и основные направления совершенствования норм законодательства в отношении привлечения государственных служащих к гражданско-правовой ответственности.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Юридическая ответственность как элемент правового статуса государственных гражданских служащих в РФ	7
1.1 Понятие юридической ответственности государственных гражданских служащих	7
1.2 Особенности и принципы юридической ответственности государственных гражданских служащих.....	11
1.3 Основания юридической ответственности государственных гражданских служащих	18
Глава 2 Характеристика и система видов юридической ответственности государственных гражданских служащих.....	23
2.1 Особенности привлечения к дисциплинарной и административной ответственности государственных гражданских служащих	23
2.2 Материальная ответственность государственных гражданских служащих	36
2.3 Уголовная ответственность государственных гражданских служащих	48
Глава 3 Актуальные проблемы и основные направления совершенствования норм законодательства Российской Федерации в отношении привлечения государственных служащих к гражданско- правовой ответственности	53
3.1 Практические проблемы реализации гражданского производства за должностные правонарушения в отношении государственных служащих....	53
3.2 Обобщение судебной практики об ответственности за вред, причиненный государственными органами и их должностными.....	62
Заключение	70
Список используемой литературы и используемых источников.....	75

Введение

Актуальность выбранной для исследования тематики связана с тем, что любая правовая система включает в себя такой значимый институт, как юридическая ответственность. Юридическая ответственность является ключевым признаком права как явления, а также необходимым элементом механизма правоприменения. Таким образом, ответственность занимает одно из основополагающих мест в общей теории права, а также в отраслевых юридических науках.

В правовом государстве одной из основополагающих проблем является аспект ответственного механизма публичного управления. В таком механизме важным элементом является и ответственность органов государственной власти и их должностных лиц за решение возложенных на них задач. Кроме того, важное значение имеет повышение эффективности публичного управления, борьбы с некомпетентностью сотрудников и коррупционными проявлениями.

Всё вышеуказанное должно решаться в правовом поле с использованием правовых средств. И большую роль в данном процессе играет именно адекватная теоретико-доктринальная модель юридической ответственности.

Не одно десятилетие в юриспруденции одним из обсуждаемых вопросов являются представления правоведов о сущности, содержании, механизмах и пределах юридической ответственности органов государственной власти и их должностных лиц.

Необходимо отметить, что споры по данным вопросам носят явно выраженный отраслевой характер. Именно отраслевой подход к определению видов юридической ответственности государственных гражданских служащих повлиял на формулировку научной задачи данного исследования.

Однако необходимо констатировать, что значительная часть вопросов отраслевой ответственности продолжает оставаться нерешенной, дискуссионной. Бесспорно, что как реализация эффективной правовой

политики, так и осуществление правоприменительной практики немислимы без решения доктринальных и теоретических проблем в данной сфере исследования. Учитывая вышеизложенное, вопросы, рассматриваемые в выпускной квалификационной работе, представляют, как научный, так и практический интерес.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с привлечением государственных гражданских служащих к юридической ответственности.

Предметом исследования является российское законодательство, практика его применения и правовая доктрина о юридической ответственности, в целом, и ответственности государственных гражданских служащих, в частности.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе анализа современного состояния научного знания о юридической ответственности, законодательства и практики его применения определить особенности юридической ответственности государственных гражданских служащих, выявить проблемы в действующем законодательстве и правоприменительной практике, а также выработать предложения по их разрешению.

Для достижения поставленной цели поставлены следующие задачи:

- рассмотреть понятие юридической ответственности государственных гражданских служащих;
- выявить особенности и принципы юридической ответственности государственных гражданских служащих;
- исследовать основания юридической ответственности государственных гражданских служащих;
- изучить особенности привлечения к дисциплинарной и административной ответственности государственных гражданских служащих;
- охарактеризовать материальную ответственность государственных гражданских служащих;

- обозначить особенности уголовной ответственности государственных гражданских служащих;
- представить актуальные проблемы и основные направления совершенствования норм законодательства Российской Федерации в отношении привлечения государственных служащих к гражданско-правовой ответственности.

Теоретическую основу исследования составляют труды известных правоведов, таких как: Е.В. Сандальникова, Ю.М. Буравлев, Н.В. Витрук, В.Б. Волженкин, М.Б. Добробаба, Т.М. Занина, М.А. Краснов, М.Н. Марченко, и других авторов. Однако необходимо констатировать тот факт, что большинство существующих исследований в данной сфере ориентируются на отдельные аспекты ответственности государственных гражданских служащих.

Настоящее исследование направлено на формирование комплексного научного представления о юридической ответственности государственных служащих за деяния, совершенные ими в ходе осуществления служебной деятельности. В этом заключается научная значимость выпускной квалификационной работы.

Методологической основой работы является комплекс общенаучных и частно-научных методов научного познания, включающий в себя диалектический метод, формально-логический метод, анализ, синтез, системный подход, дедукцию, индукцию, аналогию, и другие методы, а также различные способы толкования правовых норм.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Юридическая ответственность как элемент правового статуса государственных гражданских служащих в РФ

1.1 Понятие юридической ответственности государственных гражданских служащих

Институт юридической ответственности занимает важное место, как в теории права, так и в праве как социальном явлении, в целом. В юридической науке предложены различные мнения относительно формулировки, сущности и содержания термина «юридическая ответственность». Как отмечает М.Н. Марченко, «юридическая ответственность — наиболее строгий и предельно формализованный вид социальной ответственности. Наказание за правонарушения, особенно за преступления, как правило, предусматривается и объявляется всему обществу заранее. Человек знает, что ему грозит, если он преступит тот или иной закон, нарушит ту или иную правовую норму. При других видах социальной ответственности этого нет». Исходя из указанной формулировки, можно сделать вывод о том, что автор характеризует ответственность как исполнение субъектами возложенных на них обязанностей, характеризующееся таким свойством (качеством), как добросовестность.

Одновременно с этим Н.И. Матузов и А.В. Малько справедливо подчеркивают, что «главное отличие, выделяющее юридическую ответственность из социальной, в том, что юридическая ответственность связана с нарушением юридических норм, законов, за которыми стоит принудительный аппарат государства. Действительно, определяющим признаком будет именно государственное принуждение» [23, с. 52].

По мнению М.А. Краснова, ответственность в праве — «двухаспектное явление: как обязанность действовать правомерно и соответствующее данной обязанности поведение субъекта права (позитивный аспект), и как

наступление неблагоприятных последствий в случаях правонарушений (негативный аспект)» [18, с. 74].

Как справедливо полагает Н.В. Витрук, юридическая ответственность представляет собой «негативную реакцию государства на совершенное правонарушение, нравственно-правовое осуждение, порицание государством правонарушителя» [4, с. 122]. Ключевым у автора является также справедливое наказание, подразумевающее возмещение причиненного неправомерным поведением правонарушителя ущерба.

Таким образом, мнения ученых-правоведов при характеристике юридической ответственности градируются следующим образом:

- ответственность — это реакция государства на неправомерное поведение;
- ответственность — это либо охранительное правоотношение, либо обязанность правонарушителя нести лишения путем применения к нему государственно-правового принуждения в форме различных мер.

Традиционно выделяются следующие функции юридической ответственности:

- карательная (штрафная) — наказание нарушителя за противоправное деяние;
- превентивная (предупредительная) — предупреждение в будущем противоправных действий;
- восстановительная (компенсационная) — приведение в прежнее состояние нарушенных прав и законных интересов потерпевших лиц.

С точки зрения подразделения системы права на отрасли, можно выделить такие основные виды юридической ответственности, как международно-правовая, конституционная, муниципальная, административная, дисциплинарная, материальная, уголовная, гражданско-правовая, семейно-правовая и иные виды [9].

Стоит отметить, что, в целом, юридическая ответственность государственных гражданских служащих не имеет принципиальных отличий

от общеюридической ответственности. На различные разновидности ответственности, в том числе, исходя из такого критерия классификации, как субъектный состав, распространяются те же цели, задачи и принципы.

Однако юридическая ответственность исследуемых субъектов характеризуется следующими особенностями:

- наличие специфических оснований наступления ответственности;
- особые субъекты исследуемых отношений — государство и государственные гражданские служащие [10].

Законодательно закреплён механизм привлечения государственного гражданского служащего к различным разновидностям юридической ответственности, которые детально рассматриваются в главе 2 настоящей выпускной квалификационной работы. Среди них основными являются дисциплинарная, материальная, административная, уголовная.

Юридическая ответственность как правовое явление имеет различные цели, в зависимости от отраслевых особенностей. Для некоторых отраслей характерна такая основная цель ответственности, как компенсация ущерба (гражданская, материальная ответственность). Ряд отраслей имеют основную цель — наказание правонарушителя для формирования правопослушного поведения и дисциплины в будущем (уголовная, административная, дисциплинарная ответственность).

В. Сандальникова отмечает, что юридическая ответственность государственных гражданских служащих обладает целью «побуждения каждого гражданского служащего к правомерному поведению и, в конечном счете, способствование формированию правовой культуры государственных служащих и всего общества» [34, с. 41].

Для достижения указанной цели у гражданского служащего должна возникнуть потребность в надлежащем и соответствующем закону исполнении имеющихся у него должностных обязанностей. Кроме того, здесь должен присутствовать и гражданский долг, а также и внутреннее убеждение.

Помимо указанной обобщающей цели для юридической ответственности государственных гражданских служащих характерны иные цели, присущие каждому из видов ответственности, к которым может быть привлечен служащий (возмещение причиненного ущерба, наказание и т. п.).

Значение юридической ответственности в сфере деятельности государственных служащих сложно приуменьшить, поскольку она выступает неким «рычагом давления» на служащего, который, дабы не понести лишения различного характера, добросовестно выполняет предписанные ему обязанности [44].

Стоит отметить, что государственный служащий обычно обладает расширенным объемом полномочий по отношению к другим субъектам, что нередко приводит к злоупотреблениям. Помимо этого, в некоторых случаях, наличие должностных полномочий позволяет осуществить правонарушения, неподвластные рядовым правонарушителям, к примеру, нецелевое расходование бюджетных средств, которое без доступа к этому самому бюджету не осуществить [31, с. 20].

Такие правонарушения обладают повышенной общественной опасностью, т. к. совершаются специальным субъектом с особым правовым статусом. В этой связи юридическая ответственность является средством оценки неправомерных действий государственного служащего со стороны государства и общества.

Проведенное исследование дает возможность сформулировать определение юридической ответственности государственного гражданского служащего. Под ней понимается предусмотренная законом обязанность гражданского служащего, возникающая в связи с совершением правонарушения, связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением должностных обязанностей, выражающаяся в необходимости претерпевать негативные последствия личного, имущественного, организационного или иного характера [12].

1.2 Особенности и принципы юридической ответственности государственных гражданских служащих

Юридическая ответственность государственных гражданских служащих обладает специфическими особенностями [32, с. 8]:

- основывается на государственном принуждении;
- влечет за собой последствия отрицательного характера в виде лишений имущественного или личного плана. К лишениям личного характера относится запрет занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- основание ответственности — правонарушение, связанное с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей в сфере государственной гражданской службы;
- соблюдение требуемой процедуры при привлечении к ответственности.

Принципы как основные начала юридической ответственности тоже требуют своего рассмотрения, поскольку имеют важное научное и практическое значение. Роль их заключается в том, что с их помощью осуществляется правильное применение охранительных норм. Кроме того, достигается цель обеспечения государственно-правового принуждения, опираясь как на законодательные нормы, так и на требования социальной справедливости [14].

При рассмотрении принципов юридической ответственности гражданских служащих необходимо упомянуть, что в числе основных начал здесь используются, в первую очередь, общие правовые принципы, которые по своей юридической природе обладают таким важным свойством, как универсальность. Впоследствии общие правовые принципы юридической ответственности находят своё отражение и реализацию в основных началах ответственности различных отраслей права. Данные принципы формируются как доктринальным способом, так и закрепляются в законодательном порядке.

К примеру, говоря об административной ответственности, следует упомянуть ч. 2 ст. 1.1 КоАП РФ [16], согласно которой «настоящий Кодекс основывается на Конституции РФ [17], общепризнанных принципах и нормах международного права, и международных договорах Российской Федерации». Кроме того, в ст. 1.4 - 1.6 данного нормативного акта закреплены принципы, имеющие важное значение при привлечении к юридической ответственности: равенство лиц, совершивших административное правонарушение, перед законом; презумпция невиновности; законность при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением.

«П.С. Медведев в отношении принципов ответственности государственных служащих рассматривает их «в контексте с принципами построения и функционирования государственной службы, которые сводятся к установлению законодателем ответственности (дисциплинарной, административной, материальной, уголовной) за неправомерные действия (деяния) или бездействие государственных служащих» [24, с. 225].

На основании анализа нормативных и доктринальных источников можно выделить следующие принципы юридической ответственности в сфере государственной службы:

- законность — является универсальным общеправовым принципом. Законность юридически закреплена во многих нормативных актах. Более того, данный принцип всегда привлекал внимание научного юридического сообщества. Значимость, масштабность и роль данного основного начала объясняется тем, что без него неизбежно существование и функционирование государства и общества. Однако данный принцип имеет как сложное содержание, так и разнообразие форм своего проявления. Бесспорным является факт того, что на различных этапах развития государства и общества понятие «законность» имело различное содержание. В настоящее время в аспекте юридической ответственности трактовка законности заключается в том,

что возложение обязанности нести ограничения и лишения различного характера допускается лишь за деяние, закрепленное законодательно. Кроме того, обоснованность юридической ответственности и размер конкретных санкций также связаны с данным принципом;

– равенство перед законом — данный принцип основывается на положениях ч. 1 ст. 19 Конституции РФ. В данной статье закрепляется юридическое равенство. Однако юридическое и фактическое равенство не совпадающие категории. Дело в том, что субъекты права, в том числе правонарушители, привлекаемые к юридической ответственности, способны занимать дифференцированные места в социальной иерархии. Большое значение указанный принцип приобретает в системе государственной гражданской службы по следующим причинам:

– сфера исполнительной власти в силу специфики своей деятельности законодательно наделена довольно широкими полномочиями властно — распорядительного характера;

– многие лица, реализующие полномочия исполнительной власти и привлекаемые к юридической ответственности, нередко имеют высокий должностной статус, и, в связи с этим, широкие полномочия и возможности;

– система государственного управления характеризуется чётко слаженной служебной иерархией [15].

«В рамках отраслевого законодательства рассматриваемый принцип нашел своё воплощение в ст. 1.4 КоАП РФ . Равенство граждан перед законом при рассмотрении дела об административном правонарушении означает, что в отношении всех граждан применяются одни и те же материальные нормы и процессуальные правила. На всех распространяются положения законодательства о понятии административного правонарушения, об обстоятельствах, исключающих возможность привлечения к ответственности, принципы назначения наказания, порядок рассмотрения дела, исследования и

оценки доказательств, вынесения постановления, порядок его обжалования, рассмотрения жалобы, исполнения постановления» [25, с. 58].

«Согласно п. 26 ст. 5 Устава внутренней службы Вооруженных Сил РФ военнослужащие независимо от воинского звания и воинской должности равны перед законом и могут привлекаться к дисциплинарной, административной, материальной, гражданско-правовой и уголовной ответственности в зависимости от характера и тяжести совершенного ими правонарушения» [41].

Презумпция невиновности — данный принцип закреплен в ч. 1 ст. 49 Конституции РФ и подразумевает то, что:

- каждый обвиняемый в совершении противоправного деяния считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда;
- обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность;
- неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

«Рассматриваемые конституционные предписания нашли своё дальнейшее закрепление в отраслевом законодательстве, в частности, в ст. 1.5 КоАП РФ. Однако данный принцип имеет ряд исключений. В частности, в примечании к указанной ст. 1.5 КоАП РФ предусмотрены изъятия при выявлении административных правонарушений с помощью технических средств, работающих в автоматическом режиме, а также в иных случаях, предусмотренных законом» [42, с. 15].

Неотвратимость ответственности — как справедливо отмечает А.В. Помогалов, данный принцип «предусматривает обязанность государства выявить правонарушение, дать ему правовую оценку, назначить виновному лицу соразмерное наказание и обеспечить его безусловное исполнение». За каждое противоправное деяние неминуемо следует привлечение к ответственности и применение санкций в виде лишения имущественного,

организационного и иного характера. Посредством последовательной реализации данного принципа у каждого гражданина, в том числе, государственного гражданского служащего, должно сложиться стойкое убеждение, что ни одно противоправное деяние не может не остаться безнаказанным, компетентные лица произведут расследование, а правонарушители, в конечном счете, будут привлечены к ответственности [31, с. 16].

Ответственность за вину — лишь виновное правонарушение может служить основанием для привлечения государственного гражданского служащего к юридической ответственности. Так, согласно ст. 68 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» лица, виновные в нарушении действующего законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации, привлекаются к ответственности в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами [18].

Индивидуализация наказания — содержание данного принципа заключается в том, что привлечении к юридической ответственности государственного гражданского служащего и назначении ему конкретной меры ответственности компетентным юрисдикционным органом и их должностным лицам необходимо учитывать ряд факторов, к которым относится следующее [45]:

- обстоятельства, при которых совершалось противоправное деяние;
- характеристика личности правонарушителя, отношение нарушителя к совершенному им противоправному действию или бездействию,
- обстоятельства, при наличии которых может быть смягчена или отягощена юридическая ответственность и т.д. [19].

Справедливость — данный принцип учитывает при привлечении к ответственности государственного гражданского служащего и назначении ему

наказания защиту как публичных, так и частных интересов. В то же время права, гарантированные законом нарушителю правовых норм, не должны быть ущемлены. Следствием реализации данного принципа является назначение того наказания и иных мер ответственности, которые соответствуют содеянному.

Целесообразность — данный принцип вытекает и взаимосвязан с ранее приведённым принципом справедливости. Сущность данного принципа заключается в том, что при привлечении государственного гражданского служащего к юридической ответственности и выборе конкретной санкции необходимо учитывать степени общественного вреда, причиненного совершением должностного правонарушения [20].

Кроме того, необходимо учитывать и цель привлечения к ответственности в зависимости от отраслевого критерия того или иного вида ответственности. К примеру, для уголовной и административной ответственности характерна карательная цель.

Гражданско-правовая и материальная ответственность характеризуются праввосстановительной направленностью мер, применяемых к правонарушителю. Для дисциплинарной ответственности характерна воспитательная цель применяемых санкций. В то же время объединяющей для всех видов ответственности является превентивная цель, направленная на предупреждение совершения подобных нарушений, как конкретным правонарушителем, так и остальными государственными гражданскими служащими (общая и частная превенция) [30].

Стоит учитывать и то, что, исходя из обстоятельств совершенного противоправного деяния, виновный государственный гражданский служащий может вообще быть как в полной мере, так и частично освобожден от применения мер ответственности. Кроме того, государственному служащему может быть вынесено лишь предупреждение о недопустимости повторного нарушения закона.

Гуманизм — является не только общеправовым, но и философским принципом. Согласно данному принципу: личность, её права и свободы являются высшей ценностью. Данный принцип, в частности, нашел своё отражение в ст. 2 Конституции РФ. Данный принцип имеет большое значение и при привлечении к юридической ответственности государственных гражданских служащих [22].

В частности, речь идет о том, что при принятии решения о привлечении к ответственности государственного гражданского служащего необходимо учитывать этические аспекты. Назначаемые меры ответственности должны характеризоваться таким значимым свойством, как соразмерность совершенному деянию. В то же время нарушитель должен осознать противозаконность своего должностного поведения, и, в конечном счете, в будущем действовать исключительно в рамках закона [26].

Данный принцип касательно деятельности государственных гражданских служащих реализован путем принятия Кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, в котором содержится глава IV «Ответственность за нарушение Кодекса».

Таким образом, можно подвести итоги о том, что выделенные принципы ответственности государственных гражданских служащих последовательно вытекают из философских начал и общеправовых принципов права. В своей совокупности принципы юридической ответственности следует рассматривать как системное взаимосвязанное правовое явление, направленное на обеспечение режима законности, равенства субъектов ответственности перед законом и ее неотвратимости, ответственности за виновное деяние при соблюдении государством принципов справедливости и гуманизма.

1.3 Основания юридической ответственности государственных гражданских служащих

Для привлечения к юридической ответственности любого субъекта права, в том числе государственного гражданского служащего, должно присутствовать основание ответственности — правонарушение. Как отмечает С.А. Воронцов, «под правонарушением в теории права традиционно понимается как виновное противоправное деяние, посягающее на общественные отношения, причиняющее им вред либо создающее угрозу такого причинения» [6, с. 95].

Правонарушением государственного служащего, согласно Т.М. Заниной является «виновное действие или бездействие, противоречащее требованиям нормативных правовых актов. В случае же, когда действия государственного служащего соответствуют требованиям закона, его действия не могут быть квалифицированы как правонарушение [13, с. 29].

Правонарушения, совершаемые государственными служащими, можно классифицировать следующим образом:

- правонарушения, связанные со служебной деятельностью — здесь речь идет о противоправных деяниях, связанных с неисполнением или ненадлежащем исполнением должностных обязанностей. Собственно, данная разновидность правонарушений и является предметом настоящего исследования;
- правонарушения, совершаемые в свободное от исполнения служебных обязанностей время — за их совершение государственные служащие несут ответственность на общих основаниях, как прочие субъекты права [27].

В теории права любое правонарушение имеет определенный состав, т. е. совокупность элементов, отсутствие хотя бы одного из которых влечет невозможность привлечения лица к ответственности.

Субъект — лицо, обладающее такими свойствами, как вменяемость/дееспособность (способность осознавать фактический характер и общественную опасность своего поведения или способность руководить своими действиями), достижение определенного законом возраста и обладание деликтоспособностью (способностью нести ответственность за причиненные своими деяниями последствия). Все три свойства являются взаимосвязанными и взаимодополняющими. В уголовном праве лицо становится субъектом ответственности по общему правилу с 16 лет, а по некоторым преступлениям — с 14 лет. В гражданском праве полная дееспособность наступает с 18 лет, однако лицо становится субъектом ответственности по возмещению причиненного имущественного вреда (деликтоспособным) с 14 лет (при недостаточности имущества субсидиарную ответственность несут законные представители) [11, с. 8].

В рамках рассматриваемой темы субъектом ответственности является государственный гражданский служащий — им, согласно ст. 13 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета, бюджета федеральной территории «Сириус». Подразумевается, что это совершеннолетний дееспособный гражданин, являющийся вменяемым (что проверяется при прохождении медицинского осмотра для принятия на государственную службу) [36, с. 20].

Чаще всего субъектами правонарушений в сфере государственной службы выступают физические лица, занимающие государственные должности. В силу имеющейся у них компетенции они обладают определенными государственно-властными полномочиями. Значительная часть данных лиц распоряжается природными, материальными и

финансовыми ресурсами государства. Кроме того, зачастую они наделены полномочиями по применению государственного принуждения. Все это по справедливому мнению Ю.М. Буравлева «следует рассматривать в качестве дополнительного «груза ответственности», определяемой спецификой властно-распорядительной деятельности государственного аппарата, особенно в области принятия важных государственных решений, ошибочность которых слишком дорого обходится обществу, государству и его гражданам» [3, с. 16].

В ряде случаев субъектом служебного правонарушения выступает юридическое лицо, например орган государственной власти, являющееся по своей организационно-правовой форме учреждением [28].

Объект — общественные отношения, которые регулируются и охраняются то или иной отраслью права, например, имущественные, трудовые, политические и иные права и интересы субъектов. В рамках исследуемой в настоящей работе проблематики объектом правонарушения являются интересы государства, государственной власти и государственной службы.

Субъективная сторона — психическое отношение правонарушителя к совершаемому деянию, выражающееся в форме умысла или неосторожности.

В теории права субъективная сторона правонарушения зависит от категории субъекта. Для физического лица, например, государственного гражданского служащего, она находится в психической области. Для юридического лица, допустим, органа государственной власти, в силу «искусственности» возникновения данного субъекта речь идет о критериях возможного и должного поведения [29].

Субъективная сторона представляет собой единство вины, мотива и цели. Для правонарушений, совершенных в сфере государственной службы, преобладающей формой вины является умысел — осознание общественной опасности своих деяний, предвидение возможности или неизбежности наступления общественно опасных последствий и желание или сознательное

допущение их наступление. Это объясняется характером служебной деятельности. Она представляет собой волевое и осознанное поведение, направленное на достижение желаемой цели. Как справедливо отмечает Ю.М. Буравлев, «подобное утверждение логически вытекает из природы государственно-служебных отношений, но его довольно проблематично подтвердить эмпирически, специальными исследованиями в силу большой латентности таких правонарушений, их относительно небольшой численности, недостатками расследования» .

В рамках исследуемой темы корысть, зависть, ненависть могут представлять собой мотив совершения правонарушения. Указанные негативные проявления традиционно противоречат представлениям общества о добре, справедливости, гуманности и схожих ценностях. В то же время в ряде случаев проблематично установить мотивы поведения правонарушителя по внешней стороне деяния зачастую. Поэтому о мотивах лица зачастую нередко судят по субъективным оценкам лиц, причастных к правонарушению или имеющих представление о личности правонарушителя (например, свидетелей, коллег) [33].

Цели совершения должностного правонарушения государственным гражданским служащим могут выражаться в:

- неосновательном, не соответствующем закону, обогащении;
- приобретение субъективного права, обладать которым лицо не способно (например, при отсутствии соответствующего профессионального образования);
- создание препятствий для принятия решения, невыгодного государственному служащему;
- возложение обязанностей на субъектов, некомпетентных их исполнять;
- объективная сторона — основными элементами здесь являются внешнее проявление деяния, выражающееся в наличии самого деяния в

форме действия или бездействия, причиненных последствий и причинной связью между деянием и данными последствиями.

Объективная сторона в теории права характеризуется также местом, временем совершения правонарушения и иными обстоятельствами. Однако в рамках настоящего исследования не все из указанных признаков имеют одинаковое значение. К примеру, при привлечении государственного служащего к ответственности за совершение должностного правонарушения орудие совершения правонарушения не играет особой роли. В то же время имеет большое значение. К примеру, при принятии решения по обращению гражданина или юридического лица в нарушение сроков, предусмотренных законом или административными регламентами, превращает в ряде случаев принятое решение в бесполезное.

Таким образом, с одной стороны, любое правонарушение в сфере государственной гражданской службы, независимо от отраслевой принадлежности вида ответственности, обладает всеми элементами классического правонарушения в теории права. Однако в связи с тем, что каждый из указанных элементов связан с областью государственной службы, то здесь существуют определенные особенности.

Представляется, что в процессе разработки специального нормативного правового акта об ответственности в системе государственной службы Российской Федерации следует детально урегулировать весь механизм такой ответственности, включая такой его важнейший элемент, как основания юридической ответственности лиц, исполняющих властно-распорядительные полномочия органов публичной власти.

Глава 2 Характеристика и система видов юридической ответственности государственных гражданских служащих

2.1 Особенности привлечения к дисциплинарной и административной ответственности государственных гражданских служащих

С целью установления границ и реализации полномочий государственных гражданских служащих действующим законодательством регламентированы все виды юридической ответственности — дисциплинарная, гражданская, материальная, административная, уголовная. Определение рамок каждого из видов ответственности имеет большое значение не только для эффективности деятельности государственного служащего, но и в целях недопущения возможности совершения служащим противоправных действий, способных нанести посягательство на права и законные интересы как отдельного гражданина, так общества и государства, в целом.

Среди разновидностей юридической ответственности, к которым могут быть привлечены государственные гражданские служащие, является дисциплинарная ответственность. Это может быть объяснено тем, что государственная служба по своей правовой природе обладает публично-правовым характером. Поэтому совершаемые гражданскими служащими правонарушения, являющиеся дисциплинарными проступками, способны оказать влияние на дисциплину того или иного органа власти. Одновременно с этим происходит накладывание негативного отпечатка на государственную власть и службу, в целом.

Так, М.Б. Добробаба в своем исследовании отмечает: «значение данного вида юридической ответственности для государства, общества и отдельных государственных служащих трудно переоценить, поскольку с помощью дисциплинарной ответственности могут быть решены как некоторые

проблемы обеспечения функционирования эффективной системы государственного управления, создания административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, так и обеспечена защита прав и законных интересов государственных служащих» .

Правовой основой регулирования отношений, связанных привлечением к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, являются нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее также — Закон о госслужбе).

Статья 15 Закона о госслужбе позволяет выделить следующие основные должностные обязанности государственного гражданского служащего:

- исполнение должностных обязанностей согласно должностному регламенту;
- исполнение данных руководством поручений с соблюдением объема полномочий и компетенции, определенных законом;
- исполнение должностных обязанностей с учетом прав интересов граждан и юридических лиц;
- соблюдение служебного распорядка при осуществлении своей деятельности;
- повышение квалификации для надлежащего исполнения служебных обязанностей;
- соблюдение режима конфиденциальности государственной тайны и иной информации, ставшей известной при исполнении должностных обязанностей, в т. ч. сведений, касающихся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающих их честь и достоинство;
- бережное отношение к государственному имуществу, в т.ч. вверенного для исполнения служебных обязанностей;
- соблюдение ограничений, связанных со статусом гражданского служащего.

Основанием для привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности является совершение дисциплинарного проступка. Действие или бездействие государственного гражданского служащего является дисциплинарным проступком, если одновременно соблюдаются следующие условия:

- неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей — речь идет об обязанностях, установленных должностным регламентом или законом;
- действие или бездействие характеризуется противоправностью;
- признание совершенного действия (бездействия) виновным.

Производство по привлечению государственных служащих к дисциплинарной ответственности состоит из ряда этапов, и его можно охарактеризовать следующим образом.

При наличии определенных оснований возбуждается дело о дисциплинарном проступке, в связи с чем осуществляется служебная проверка, причем данная проверка может быть произведена как по решению представителя нанимателя, так и по письменному заявлению служащего.

Согласно ст. 59 Закона о госслужбе при проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены следующие обстоятельства: факт совершения дисциплинарного проступка; вина гражданского служащего; причины и условия, способствовавшие совершению дисциплинарного проступка; характер и размер вреда, причиненного в результате дисциплинарного проступка.

Проведение служебной проверки осуществляет подразделение органа государственной власти в сфере государственной службы и кадров. Кроме того, в ней также участвуют подразделение по правовым вопросам и выборный профсоюзный органа. Государственный гражданский служащий не участвует при осуществлении служебной проверки, поскольку он имеет прямую или косвенную заинтересованность в результате. В этих случаях он обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему служебную

проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными.

Особенностью дисциплинарного производства является его оперативность. В частности, проведение служебной проверки ограничено сроком в один месяц. Данный период ведет отсчет со дня принятия решения о проведении проверки.

Результаты служебной проверки оформляются письменным заключением. Данные результаты сообщаются представителю нанимателя.

Кроме того, государственный гражданский служащий может быть временно отстранен от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки. На этот период его денежное содержание по занимаемой должности сохраняется.

Государственный гражданский служащий при проведении в отношении него служебной проверки наделен правами, которые являются схожими с правами лиц, участвующих в административном, гражданском, уголовном производстве, в частности:

- давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;
- обжаловать представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, решения и действия (бездействие) лиц, проводящих проверку;
- ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами. Однако данное право может быть осуществлено в случае отсутствия в материалах сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

Далее осуществляется основная стадия - происходит рассмотрение дела и выносится решение. Впоследствии государственному гражданскому служащему предоставляется возможность обжаловать вынесенное решение по делу, которым обычно является приказ руководителя соответствующего

органа государственной власти, сотрудником которого является служащих. В случае оставления в силе решения о наложении дисциплинарного взыскания происходит его исполнение.

Стоит учитывать, что до применения дисциплинарного взыскания от гражданского служащего должно быть затребовано письменное объяснение. При отказе государственного гражданского служащего предоставить письменное объяснение должен быть составлен соответствующий акт .

Законодатель не формулирует требований к письменному заключению, оформляемому по результатам проведения служебной проверки. Как правило, такой документ по структуре схож с процессуальными документами, например постановлением по делу об административном правонарушении.

К примеру, аналогичным образом в структуре заключения выделяются четыре части: вводная, описательная, мотивировочная, резолютивную части. На основе собранных доказательств формулируются определенные выводы и предложения. Данные выводы касаются как государственного гражданского служащего и совершенного им проступка, так и содержать положения об устранении причин и условий, способствовавших нарушениям служебной дисциплины в конкретном органе государственной власти. В основу содержания письменного заключения должны быть положены требования законности, полноты, объективности и своевременности.

В то же время отличием заключения по служебной проверке от иных процессуальных документов является то, что оно по своей сущности и природе имеет лишь рекомендательный характер.

Порядок применения дисциплинарных взысканий в отношении гражданских служащих регламентирован статьей 58 Закона о госслужбе. Непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка может применено дисциплинарное взыскание. Однако этот срок ограничен одним месяцем, начиная со дня обнаружения проступка.

К государственному гражданскому служащему могут быть применены следующие виды дисциплинарных взысканий:

- замечание — чаще всего объявляется за проступки, характеризующиеся незначительностью и не повлекшие существенных последствий;
- выговор — более строгая мера взыскания, которая применяется к государственному гражданскому служащему в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Выговор требует более серьезных оснований для применения, в связи с чем является более строгой санкцией.
- предупреждение о неполном должностном соответствии — взыскание, по степени суровости наказания располагающееся между выговором и увольнением. Исходя из терминологии, виновное лицо не в полной мере соответствует требованиям, предъявляемым к занимаемой должности. При продолжении такого отношения к служебным обязанностям рискует быть уволенным.
- увольнение с государственной гражданской службы — самый строгий вид взыскания. Если в отношении трех вышеуказанных мер дисциплинарной ответственности, закон не ограничивает нанимателя, то в случае с увольнением регламентирован круг оснований, по которым служащий подлежит увольнению: неоднократное неисполнение государственным служащим своих обязанностей, прогул (отсутствие на служебном месте более четырех часов подряд), появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, совершение хищения, растраты, умышленного уничтожения или повреждения имущества на службе, разглашение государственной или иной охраняемой законом тайны, принятие решения, повлекшего за собой нарушения сохранности имущества, совершение иного грубого проступка, который причинил имущественный вред физическим или юридическим лицам, обществу или государству.

Необходимо учитывать, что при решении вопроса о выборе конкретного вида взыскания, необходимо учитывать тяжесть дисциплинарного проступка, степень вины государственного гражданского служащего и обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок. Кроме того, подлежат учёту предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Статьей 52 Закона о госслужбе специально регламентирована возможность увольнения государственного гражданского служащего по такому основанию, как утрата доверия. При этом достаточным упущением законодательства является то, что оно не содержит расшифровку того, что же является «утратой доверия». В настоящее время данное понятие раскрывается через отсылку к коррупционным правонарушениям. Таким образом, деяниями, приводящими к утрате доверия в отношении государственного гражданского служащего, являются:

- принятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный служащий;
- непредставление либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Гражданский служащий обязан также предоставлять аналогичные данные в отношении супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.
- участие в деятельности органа управления коммерческого юридического лица на возмездных началах. Однако федеральным законодательством могут быть установлены исключения из данного запрета.
- осуществление служащим предпринимательской деятельности, под которой понимается деятельность субъектов, зарегистрированных в установленном порядке, и обладающая следующими признаками: самостоятельность; рисковый характер; направленность на

систематическое получение прибыли; деятельность связана с использованием имуществом, продажей товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

– вхождение гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений. Иное может быть предусмотрено международным договором РФ или российским законодательством;

– нарушение гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

В течение 5 дней со дня издания акта о применении дисциплинарного взыскания по отношению к государственному гражданскому служащему копия такого акта должна быть получена нарушителем.

Дисциплинарное взыскание должно применено не позднее одного месяца со дня его обнаружения. Однако из этого срока исключаются следующие периоды времени:

- период временной нетрудоспособности гражданского служащего;
- пребывание служащего в отпуске;
- иные случаи отсутствия на службе по уважительным причинам;
- время проведения служебной проверки.

Кроме того, имеется временное ограничение, связанное с тем, что взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка. В случае проведения проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки этот срок ограничен двумя годами со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается также время производства по уголовному делу.

Государственный гражданский служащий, привлеченный к дисциплинарной ответственности, имеет право обратиться за защитой своих прав в административном или судебном порядке. Административную защиту прав государственных гражданских служащих в данном случае является комиссия соответствующего органа власти по служебным спорам.

В том случае, если в течение года после совершения дисциплинарного проступка гражданский госслужащий более не привлекался к дисциплинарной ответственности, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Принимать специальные распоряжения об этом нанимателю не требуется.

Дисциплинарная ответственность может быть снята нанимателем и ранее предусмотренного срока. Это может быть осуществлено на основании письменного заявления гражданского государственного служащего, а также по ходатайству его непосредственного руководителя или по инициативе самого нанимателя.

Таким образом, дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих — это особый вид юридической ответственности, которая применяется уполномоченными органами, должностными лицами, специальными коллегиями в связи совершением дисциплинарного проступка в ходе осуществления служебных должностных обязанностей.

Имеют свою специфику и дисциплинарные взыскания в отношении государственных гражданских служащих. Особенность эта объясняется особой формой деятельности указанных лиц.

По справедливому мнению, В.А. Очаковского, Я.А. Крутовой, Н.А. Жуковой: «применяя разные виды дисциплинарной ответственности государство регулирует деятельность государственных гражданских служащих, а также следит за своевременным и правильным исполнением обязанностей, которые возложены на них».

Административная ответственность государственных гражданских служащих — одна из форм государственного принуждения, выражающаяся в применении уполномоченными органами власти и их должностными лицами санкций, представляющих собой лишения государственно-властного характера, в отношении лица, являющегося государственным гражданским служащим, за совершение административного правонарушения.

Государственный служащий может быть субъектом административной ответственности с двух позиций:

- общий субъект административной ответственности — в случае, когда он совершает административное правонарушение независимо от занятия соответствующей должности;
- специальный субъект административной ответственности — речь идет о правонарушениях, предусмотренных, к примеру, в ст. 5.16-5.20, ст. 5.45- ст. 5.48, ст. 5.50, ст. 5.52, ст. 15.14, ст. 15.21, ст. 19.28 КоАП РФ. За совершение указанных нарушений служащий может быть привлечен к административной ответственности исключительно в связи с исполнением должностных обязанностей.

Здесь необходимо пояснить, что специальным субъектом ответственности государственный служащий выступает в том случае, если он в соответствии с законом, должностным или административным регламентом наделен полномочиями должностного лица. По справедливому мнению, П.С. Медведева, Д.П. Ратаева «как правило, должностными лицами могут выступать гражданские служащие, которые осуществляют профессиональную служебную деятельность на должностях категории «руководитель» и категории «специалист». Те же гражданские служащие, которые

осуществляют профессиональную служебную деятельность на должностях категории «обеспечивающие специалисты», должностными лицами не являются. Следовательно, данные гражданские служащие даже при неисполнении (ненадлежащем исполнении) ими своих служебных обязанностей, содержащем признаки административного правонарушения, субъектами административной ответственности выступать не могут». Таким образом, государственные служащие, которые занимают должности, именуемые «обеспечивающие специалисты», должностными лицами не являются. Соответственно, они не могут быть признаны специальными субъектами административной ответственности.

Описанный момент создает неравенство между должностными лицами и иными сотрудниками органа власти при совершении дисциплинарного проступка, который одновременно является специальным административным правонарушением. Исходя из вышесказанного, за совершение одного и того же нарушения государственные гражданские служащие, занимающие различные должности, будут привлечены к разным видам ответственности и разным взысканиям.

Основанием привлечения к административной ответственности государственного гражданского служащего является совершение административного правонарушения. Согласно ст. 2.1. КоАП РФ «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Из приведенного определения можно вывести следующие признаки административного правонарушения в сфере государственной службы:

- противоправность — выражается в нарушении законодательства РФ и субъектов РФ;

– виновность — должностное лицо может быть привлечено ответственности, если совершило деяние в форме умысла или неосторожности;

– наказуемость — лицо привлекается к административной ответственности только тогда, когда подобное деяние рассматривается административным законодательством как правонарушение.

Административное наказание — предусмотренная действующим законодательством мера ответственности за совершение административного правонарушения, выражающаяся в лишениях личного, имущественного характера. Законодателем в ст. 3.1. КоАП РФ выделена основная цель административного наказания — общая и частная превенция, т. е. предупреждение совершения правонарушения, как самим нарушителем, так и остальными субъектами права.

В доктрине административного права, а также практике применения административного законодательства дискуссионным является вопрос о видах наказания, которые могут быть назначены государственным гражданским служащим. Ряд ученых, например, Ю.Н. Стариков, считают, что к государственным служащим могут быть применены исключительно предупреждение и административный штраф. Другие правоведы, например, А.А. Гришковец, выделяют также и дисквалификацию.

Предупреждение — это мера взыскания, которая представляет собой в официальном порицании государственного гражданского служащего, осуществленное в письменной форме. Применяется в случае нарушения требований к бюджетному (бухгалтерскому) учету, в т. ч. к составлению, представлению бюджетной, бухгалтерской (финансовой) отчетности (ст. 15.15.6 КоАП РФ).

Штраф — это взыскание в денежной форме, назначенное государственному гражданскому служащему в пределах, предусмотренных законодательством. Может быть, к примеру, назначен за использование

преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.45 КоАП РФ).

Дисквалификация — это временный запрет государственному гражданскому служащему занимать руководящие должности. Может назначаться на нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14 КоАП РФ).

Таким образом, положения административного законодательства, в частности КоАП РФ, не предусматривают специального регулирования административной ответственности государственных служащих. Поэтому данные субъекты привлекаются к административной ответственности за совершение должностных правонарушений на равных основаниях с физическими лицами.

Условиями, при одновременном наличии которых возможно привлечение государственных гражданских служащих к административной ответственности, является:

- совершение лицом правонарушения при осуществлении служебной деятельности;
- наличие у правонарушителя статуса должностного лица.

Необходимо отметить, что институту административной ответственности государственных гражданских служащих уделено недостаточно внимания, как в нормативном, так и в теоретическом направлениях. По справедливому мнению, И.А. Тамасханова, «административную ответственность государственных служащих как специальных субъектов административного права целесообразнее перевести в категорию дисциплинарной ответственности и комплексно развивать именно этот институт. Во всех остальных случаях государственные служащие как носители общегражданского статуса должны нести административную ответственность на общих основаниях». В отношении военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания, действует именно такой подход, что по

аналогии можно предусмотреть и для государственных гражданских служащих.

2.2 Материальная ответственность государственных гражданских служащих

На основании ст. 15 Закона о госслужбе на государственного гражданского служащего возложена обязанность по бережному отношению к имуществу государства, в т.ч. служебному. В случае причинения ущерба такому имуществу при исполнении служебных обязанностей наступает материальная ответственность.

В соответствии со ст. 73 Закона о госслужбе допускается возможность применения трудового законодательства к отношениям в сфере государственной службы. Данная возможно предусмотрена и ч. 7 ст. 11 Трудового кодекса РФ. Следовательно, правовое регулирование материальной ответственности государственных гражданских служащих осуществляется в соответствии с нормами трудового законодательства.

Можно сформулировать следующее понятие материальной ответственности государственных гражданских служащих: это одна из форм государственного принуждения, выражающаяся в необходимости возмещения государственным гражданским служащим имущественного ущерба, причиненного органу государственной власти в связи с исполнением лицом своих должностных и служебных обязанностей.

Для привлечения государственного гражданского служащего к материальной ответственности необходимо одновременное наличие ряда условий:

- наличие прямого действительного ущерба у органа государственной власти, что может выражаться в реальном уменьшении наличного имущества или ухудшении состояния указанного имущества либо необходимость произвести затраты, либо излишние выплаты на

приобретение, восстановление имущества. Кроме того, сюда могут входить затраты на возмещение ущерба, причиненного гражданским служащим третьим лицам в порядке ст. 1081 ГК РФ.

– противоправный характер деяния — сюда входят как действия, так и бездействия, запрещенные как действующим законодательством, так и локальными актами (инструкциями, приказами, должностными инструкциями и т. д.).

Отсутствием противоправного характера поведения государственного служащего является, например, исполнение приказа (распоряжения) вышестоящего руководителя о совершении действий, приведших к материальному ущербу. В таком случае служащий должен быть освобожден от материальной ответственности. Однако при очевидной неправомерности приказа или распоряжения государственный гражданский служащий не может быть освобожден от материальной ответственности.

– непосредственная причинная связь между противоправным деянием и причиненным ущербом — противоправное деяние должно предшествовать во времени возникновению ущерба и быть его прямой причиной.

– «вина — внутреннее отношение государственного гражданского служащего к совершаемому деянию, которое может быть выражено в форме умысла либо неосторожности. При умышленной форме вины нарушитель осознаёт противоправный характер своего действия или бездействия, предвидит наступление ущерба и желает его наступления либо сознательно допускает наступление такого ущерба. Неосторожность выражается в том, что гражданский служащий или не предвидел возможности наступления вреда, хотя мог и должен был предвидеть, или предвидел, но легкомысленно надеялся предотвратить этот вред. Необходимо учитывать, что при привлечении к материальной ответственности государственного гражданского служащего форма

вины не имеет значения, однако учитывается при определении размера возмещения» [4, с. 41].

Необходимо учитывать, что согласно п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 52 к материально ответственным лицам применяется принцип презумпции вины. Таким образом, государственный служащий должен самостоятельно доказать отсутствие своей вины в причинении ущерба органу государственной власти.

Несмотря на то, что при привлечении к материальной ответственности необходимо одновременное наличие всех четырех вышеперечисленных условий, возникают случаи, когда вина гражданского служащего отсутствует. При этом имеются условия противоправности и причинение имущественного ущерба. К примеру, государственный служащий может не знать о том, что нарушает правила эксплуатации технических средств, в связи с тем, что ответственное лицо не провело требуемый инструктаж.

В силу ст. 239 ТК РФ государственный гражданский служащий также освобождается от материальной ответственности при причинении ущерба вследствие непреодолимой силы, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения представителем нанимателя обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного гражданскому служащему [39].

Размеры ответственности государственных гражданских служащих варьируются в зависимости от различных факторов, например уровня должностных обязанностей, обстоятельств причинения ущерба и т. п. Так, в зависимости от объема возмещения выделяются ограниченная и полная материальная ответственность государственных гражданских служащих.

Смысл ограниченной материальной ответственности заключается в том, что обязанность возмещения государственного служащего ограничена его среднемесячным денежным содержанием (ст. 241 ТК РФ). Данное правило действует в том случае, если иное не предусмотрено федеральным законодательством.

Ограниченная ответственность применяется приоритетно, по сравнению с полной ответственностью. В данном случае необходимо наличие всех условий для привлечения к материальной ответственности, изложенных выше, и отсутствие оснований для привлечения государственного служащего к полной ответственности. Кроме того, необходимо отметить, что ограниченная материальная ответственность исключается при причинении ущерба умышленными деяниями. Таким образом, она применяется лишь в отношении неосторожных деяний.

Примерами оснований для наступления ограниченной материальной ответственности гражданских служащих могут являться порча или уничтожение государственного имущества по небрежности, утрата, полное или частичное обесценивание документов, при которых органу власти причиняется прямой действительный ущерб.

При полной материальной ответственности государственного гражданского служащего происходит возмещение ущерба без каких-либо пределов и ограничений по следующим основаниям:

- полная ответственность возложена напрямую федеральным законодательством — к примеру, речь идет об ответственности руководителя органа государственной власти (ст. 277 ТК РФ);
- недостача ценностей, вверенных государственному служащему на основании специального письменного договора или полученных им по разовому документу — к примеру, Постановление Минтруда РФ от 31.12.2002 №85 содержит перечень таких должностей, с которыми могут заключаться письменные договоры о полной ответственности, ряд из которых имеет отношение к государственным гражданским служащим. В частности, в нем названы работы по приему и выплате всех видов платежей. Разовые документы о вверении материальных ценностей выдаются государственному служащему, в служебные обязанности которого не входит обеспечение сохранности имущества, но возникает

срочная необходимость получения каких-либо материальных ценностей;

– умышленное причинение ущерба — понятие умысла было раскрыто выше при описании условий наступления материальной ответственности. На практике доказать умышленный характер причиненного ущерба достаточно сложно, в связи с чем полная материальная ответственность по данному основанию встречается и применяется крайне редко;

– причинение ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения — факт опьянения должен быть обязательно подтвержден документально, к примеру, медицинским заключением либо другими видами письменных доказательств;

– причинение ущерба преступными действиями гражданского служащего, установленными приговором суда — преступное деяние должно быть связано с присвоением имущества, злоупотреблением служебным положением, мошенничеством и иными подобными составами. Однако прекращение уголовного дела по не реабилитирующим основаниям не может являться основанием для привлечения государственного гражданского служащего к полной материальной ответственности. К таким основаниям, например, относятся истечение сроков давности уголовного преследования, издание акта об амнистии, вынесение судом оправдательного приговора;

– причинение ущерба в результате совершения административного правонарушения — является основанием для привлечения государственного гражданского служащего к полной материальной ответственности, если уполномоченным государственным органом вынесено постановление о назначении административного наказания. Однако если произошло освобождение от административной ответственности ввиду малозначительности, подтвержденное постановлением о прекращении производства по делу, то на лицо также

возлагается полная материальная ответственность. Несмотря на освобождение от административного наказания, в данном случае подтвержден как факт совершения правонарушения, так и в наличии все признаки состава правонарушения. Стоит отметить также то, что государственный служащий освобождается от полной материальной ответственности при истечении сроков давности привлечения к административной ответственности либо в случае издания акта об амнистии, устранивающего назначение административного наказания. Связано это с тем, что указанные обстоятельства исключают производство по делу об административном правонарушении;

– разглашение сведений, составляющих государственную, служебную тайну и иные конфиденциальные сведения — для привлечения гражданского служащего к полной материальной ответственности по данному основанию необходимо наличие закрепленной обязанности гражданского служащего не разглашать охраняемую законом тайну, а также федерального закона, предусматривающего полную материальную ответственность в данном случае [38];

– причинение ущерба не при исполнении гражданским служащим должностных обязанностей — причинение ущерба происходит либо в свободное от работы время, либо в служебное время, но не при исполнении должностных обязанностей. Речь идет о ситуациях, например, если государственный гражданский служащий ломает компьютер при использовании в личных целях, как в рабочее, так и в нерабочее время. Думается, что в данном вопросе проблематичным может оказаться доказывание использования сотрудником техники в своих личных, а не служебных целях во время рабочего дня. С другой стороны, многим государственным служащим часто приходится задерживаться для выполнения срочных заданий и по истечении рабочего дня либо выходить для этого в нерабочие дни без

официального оформления данного периода как выходящего за пределы нормальной продолжительности рабочего времени. Получается, в данной ситуации при причинении имущественного ущерба органу власти государственный служащий находится в заведомо проигрышном положении, поскольку проблематичным является доказывание выполнения им служебных дел и обязанностей в это время.

В соответствии с ч. 1 ст. 246 ТК РФ размер ущерба, причиненного государственным гражданским служащим равен фактическим потерям. Часть 1 статьи 246 ТК РФ поясняет, что указанные потери определяются на день причинения ущерба по рыночным ценам места причинения имущественного вреда. Однако существует и минимальный предел размера такой стоимости, который учитывает степень износа имущества и данные бухгалтерского учета конкретного органа власти [39].

Факт причинения ущерба и его размер должны быть подтверждены документально. Допустим, актом инвентаризации устанавливается факт и размер недостачи государственного имущества. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ №52 «О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю» — размер ущерба определяется работодателем на основании расчетов, проведенных бухгалтерией, в соответствии с действующими нормативными актами, рекомендациями и методическими указаниями Министерства финансов РФ. Примерами таких указаний может служить Положение по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утвержденное Приказом Минфина РФ от 29.07.1998 № 34н.

В тех случаях, когда невозможно установить день причинения ущерба, возможно определение размера ущерба на день его обнаружения.

Стоит учитывать, что для установления размера причиненного ущерба и причин его возникновения возможно проведение соответствующей комиссионной проверки. В ряде случаев проверка не требуется. Речь идет о

ситуациях, если, например, судом уже были определены причины и размер причиненного ущерба.

С целью установления причин возникновения ущерба в ходе проведения служебной проверки от государственного гражданского служащего должно быть взято письменное объяснение. В случае отказа в предоставлении подобного объяснения должен быть составлен акт.

У гражданского служащего имеется право знакомиться с материалами проверки, а также обжалования результатов проверки [40].

Государственный гражданский служащий может быть освобожден от обязанности возмещения ущерба государственному имуществу в случае отказа от взыскания данного ущерба со стороны нанимателя согласно ст. 240 ТК РФ.

Государственному гражданскому служащему также предоставляется возможность добровольного возмещения причиненного ущерба. Возможно также осуществление возмещения по частям, т. е. с использованием рассрочки. В последнем случае необходимо оформление обязательства со стороны государственного служащего, где указывается конкретная периодичность платежей. В случае увольнения такого сотрудника, который ранее причинил ущерб государственному имуществу и оформил письменное обязательство, оставшаяся невозмещенная часть ущерба может быть взыскана с него в судебном порядке [43, с. 26].

Взамен денежного возмещения государственный гражданский служащий может предоставить равноценное имущество либо произвести своими силами ремонт поврежденного имущества.

Наниматель вправе произвести удержание стоимости возмещения причиненного вреда, не превышающей среднего месячного заработка, при отказе гражданского служащего от добровольного возмещения ущерба. С этой целью нанимателю необходимо издать распоряжение, что осуществляется не позднее одного месяца со дня окончательного установления размера

причиненного вреда. Размер удержаний ограничен размером 20% от месячного денежного содержания.

Взыскание в судебном порядке осуществляется при превышении суммы ущерба над размером среднемесячного денежного содержания в следующих случаях:

- истек 1-месячный срок со дня окончательного установления размера вреда;
- гражданский служащий отказывается от добровольного возмещения ущерба.

Срок исковой давности по спорам, связанным с возмещением ущерба, причиненного органу государственной власти его сотрудником, составляет 1 год. Данный срок исчисляется со дня обнаружения ущерба. Однако в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 16.11.2006 №52 «О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю» в случае пропуска данного срока судья не вправе отказать истцу в принятии искового заявления. Однако если о пропуске исковой давности будет заявлено государственным служащим до вынесения решения, то судом должно быть отказано в удовлетворении исковых требований.

Пропущенный срок исковой давности может быть восстановлен при наличии уважительных причин. Под ними традиционно понимаются исключительные обстоятельства, которые делали невозможным подачу искового заявления по причинам, не зависящим от воли истца. Закон не дает четкого перечня таких обстоятельств, но на практике ими часто является, например, процедура реорганизации органа государственной власти.

Согласно разъяснениям высших судебных органов, истец по данной категории споров должен доказать следующее:

- отсутствие обстоятельств, исключающих материальную ответственность гражданского служащего;

- вышеописанные условия привлечения к материальной ответственности, к которым относятся: противоправность, вина, наличие прямого действительного ущерба и его размер, причинная связь между поведением государственного гражданского служащего и наступившим ущербом;
- соблюдение правил заключения договора о полной материальной ответственности.

Разъяснениями высших судебных органов отмечено, что если в ходе рассмотрения спора произойдет изменение рыночной стоимости имущества, которому был причинен ущерб, в большую или меньшую сторону, то суд не вправе удовлетворить требование истца в увеличенном или уменьшенном размере по сравнению с тем, как он был определен на день его причинения или обнаружения.

Исполнительный лист, выданный судом, является основанием для произведения удержания из содержания гражданского служащего. В случае наличия иных удержаний (например, по алиментным обязательствам), существует законодательно установленный лимит их общего размера — 70% от содержания [47].

Государственный гражданский служащий наделен правом обжалования действий представителя нанимателя при несоблюдении установленного трудовым законодательством порядка взыскания ущерба. Государственную пошлину и судебные расходы он при этом не оплачивает согласно ст. 393 ТК РФ.

Статья 250 ТК РФ предоставляет органу по рассмотрению служебных споров, которыми являются комиссия соответствующего органа власти по служебным спорам либо суд, возможность снизить размер взыскиваемого ущерба. Данное уменьшение размера осуществляется с учетом степени и формы вины, материального положения гражданского служащего и других обстоятельств.

При учете имущественного положения государственного гражданского служащего учитываются размер денежного содержания и иных доходов, количество членов семьи и иждивенцев, удержания по исполнительным документам и т. п.

Стоит учитывать, что орган по рассмотрению служебных споров не может полностью освободить государственного гражданского служащего от материальной ответственности, а вправе только снизить размер возмещения. Однако если государственный служащий совершил преступление в корыстных целях и при этом причинил материальный вред имуществу нанимателя, то снижение размера ответственности не допускается.

Материальная ответственность государственного гражданского служащего наступает независимо от привлечения его к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности. Если после совершения гражданским служащим деяния, повлекшего привлечение к материальной ответственности, он уволится со службы, то это не будет служить основанием для освобождения от обязанности по возмещению имущественного вреда.

В целом, проведенное исследование показало, что правовое регулирование материальной ответственности государственных гражданских служащих осуществляется в разрозненных нормативных правовых актах. Вопросы урегулированности данного вида ответственности характеризуются таким свойством, как поверхностность. Понятия «материальная ответственность государственных гражданских служащих» действующее российское законодательство не содержит. Кроме того, практически отсутствуют нормы прямого действия, касающиеся механизма ответственности указанных субъектов.

Чаще всего здесь происходит заимствование положений трудового законодательства. В то же время с учетом природы и специфики служебных отношений такое заимствование является необоснованным. Думается, что порядок привлечения военнослужащих к материальной ответственности может послужить образцом при привлечении к аналогичной ответственности

государственных гражданских служащих. В частности, в первом случае применяются нормы административного, а не трудового права. С этой целью необходимо принятие отдельного нормативного актов по вопросам материальной ответственности государственных гражданских служащих. Данная мера позволила бы повысить и укрепить гарантии имущественных прав и социальной защищенности государственных гражданских служащих [37].

Более того, субсидиарное применение норм трудового законодательства при привлечении к материальной ответственности государственных служащих, вызывает ряд вопросов. К примеру, при заключении трудового договора, работники вступают в трудовые отношения. Материальная ответственность сторон трудового договора, регламентированная нормами ТК РФ, нацелена на трудовые отношения с традиционной правовой природой и содержанием. Субъектами таких правоотношений выступают работник и работодатель. Согласно ст. 20 ТК РФ работодателем может выступать как юридическое, так и физическое лицо.

Работодатели — юридические лица могут быть, исходя из критерия формы/вида собственности, отнесены как к государственной, так и негосударственной сфере.

Опираясь на нормы ст. 240 ТК РФ, работодатель имеет возможность отказаться от взыскания материального ущерба с работника, исходя из обстоятельств конкретного дела. Однако подобная возможность отказа от взыскания материального ущерба с государственного служащего является необоснованной и неуместной, с учетом специфики складывающихся служебных отношений.

Подводя итоги, можно сделать вывод о том, что основания и порядок привлечения государственного гражданского служащего к материальной ответственности регламентированы нормами трудового права, но с учетом правового статуса служащего.

2.3 Уголовная ответственность государственных гражданских служащих

В системе государственной службы Российской Федерации, как отмечает Ю.М. Буравлев, «действует презумпция правомерного поведения работников государственного аппарата, подавляющее большинство из которых добросовестно и ответственно исполняют свои должностные обязанности, достойно ведут себя вне службы. Однако злоупотребление властью и должностным положением, преступления не такое, уж редкое явление в среде государственных и иных публичных служащих» [3, с. 16].

Если проводить параллель между административной и уголовной ответственностью, накладываемой на государственного гражданского служащего, можно заметить следующее. В первом случае правонарушения накладывают негативный отпечаток на авторитет государственной власти. Во втором случае деяния государственного служащего представляют уже общественную опасность, т. е. причиняют вред или создают угрозу наступления вреда как для отдельной личности, так и для всего общества и государства [21, с. 228].

Основанием уголовной ответственности государственного гражданского служащего является совершение деяния, обладающего признаками преступления, т. е. виновного общественного опасного запрещенного законом деяния, за которое предусмотрено уголовное наказание. А.Ф. Ноздрачев приводит следующую формулировку «уголовные преступления государственных служащих — «это все деяния, состоящие в злоупотреблении властью с целью получения денег, выгод и иных преимуществ или с целью оказания давления» .

Определенным достоинством УК РФ является то, что он разграничивает ответственность за злоупотребления по службе следующим образом:

Преступления государственных и муниципальных служащих, посягающих на интересы государственной (муниципальной) службы — в

частности, глава 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» включает в себя следующие статьи:

- статья 285. Злоупотребление должностными полномочиями;
- статья 285.1. Нецелевое расходование бюджетных средств;
- статья 285.2. Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов;
- статья 285.3. Внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений;
- статья 285.4. Злоупотребление должностными полномочиями выполнении государственного оборонного заказа;
- статья 286. Превышение должностных полномочий;
- статья 286.1. Неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа;
- статья 287. Отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации;
- статья 288. Присвоение полномочий должностного лица;
- статья 289. Незаконное участие в предпринимательской деятельности;
- статья 290. Получение взятки;
- статья 291.1. Посредничество во взяточничестве;
- Статья 291.2. Мелкое взяточничество;
- статья 292. Служебный подлог;
- статья 292.1. Незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации;
- статья 293. Халатность.

Преступления лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих и иных негосударственных организациях — ответственность за их совершение регламентирована главой 23 УК РФ, в частности, это:

- статья 201. Злоупотребление полномочиями;
- статья 201.1. Злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа;
- статья 202. Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами;
- статья 203. Превышение полномочий частным детективом или работником частной охранной организации, имеющим удостоверение частного охранника, при выполнении ими своих должностных обязанностей;
- статья 204. Коммерческий подкуп;
- статья 204.1. Посредничество в коммерческом подкупе;
- статья 204.2. Мелкий коммерческий подкуп.

В главе 30 УК не содержится трактовки понятия «преступление против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (должностного преступления)», вместо этого содержится описание каждого конкретного состава.

По мнению некоторых исследователей, например А.С. Стренина, «общим для всей группы преступлений, входящих в названную главу, с известной долей условности можно считать определение злоупотребления должностными полномочиями» [35, с. 25].

Родовым объектом преступлений, регламентированных главой 30 УК РФ, является государственная власть. Видовым объектом здесь выступают государственная власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Однако, как полагает Б.В. Волженкин, «название главы 30 УК не полностью отражает объект посягательства преступлений, составы которых в

ней изложены. Более правильным явилось бы следующее название данной главы: «Преступления против интересов публичной службы», как это было сделано в модельном уголовном кодексе для государств — участников СНГ» [5, с. 19].

Субъектом преступлений, регламентированных главой 30 УК РФ, является специальное лицо — сотрудник органа власти. Исключением здесь выступает ст. 291 УК РФ, предусматривающая ответственность за дачу взятки. В преобладающем количестве статей главы 30 УК РФ субъектом преступлений является исключительно должностное лицо (например, ст. ст. 285 - 287, 289, 290, 291.2, 292, 291.1, 293).

С этой целью в примечании 4 к статье 285 УК РФ установлено, что «государственные служащие и муниципальные служащие, не относящиеся к числу должностных лиц, несут уголовную ответственность по статьям настоящей главы в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями. Речь идет, к примеру, о присвоении полномочий должностного лица и должностной подлог, ответственность за которые предусмотрена в ст. 288 и ст. 292 УК РФ.

Возможность привлечения к уголовной ответственности государственного гражданского служащего за преступные деяния в процессе осуществления служебной деятельности не ограничивается нормами главы 30 УК РФ.

К примеру, в УК РФ содержится глава 19 «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина», предусматривающая ответственность за нарушение равноправия граждан (ст. 136), неприкосновенности частной жизни (ст. 137), тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений (ст. 138), неприкосновенности жилища (ст. 139), отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140) и другие преступные деяния, объектом посягательства которых являются конституционные права граждан РФ.

Глава 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности» регламентирует ответственность должностных лиц с использованием своего служебного положения за воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (ст. 169 УК РФ), регистрацию незаконных сделок с недвижимым имуществом (ст. 170 УК) и иные преступления.

Таким образом, общественная опасность так называемых «должностных» или «служебных» преступлений, заключается в том, что они существенно снижают эффективность деятельности аппарата публичной власти, грубо нарушают права и законные интересы граждан, подрывают авторитет государственной власти, в целом. В обществе развивается негативное отношение к государственным структурам и их должностным лицам, что порождает нежелание сотрудничать с ними, пренебрежительное отношение к закону.

В свою очередь, указанные факторы оказывают негативное воздействие на развитие гражданского общества, являясь существенным препятствием к становлению нашей страны на путь правового государства.

Глава 3 Актуальные проблемы и основные направления совершенствования норм законодательства Российской Федерации в отношении привлечения государственных служащих к гражданско- правовой ответственности

3.1 Практические проблемы реализации гражданского производства за должностные правонарушения в отношении государственных служащих

Как было обозначено ранее в предыдущих главах данного исследования, гражданско-правовая ответственность государственного служащего наступает за вред, причиненный имуществу государственного органа или третьего лица вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей.

Государственный служащий, который причинил имущественный вред, обязан его возместить, также он не освобождается от обязанности возместить имущественный вред и после прекращения государственной службы. Наличие материального ущерба является мерой гражданско-правовой ответственности государственного служащего. Она возникает в результате виновного противоправного деяния государственного служащего и установления причинной связи между противоправным поведением и причиненным материальным ущербом.

«Обязанность государственного служащего возместить причиненный материальный ущерб существует только в отношении государственного органа. Если вред причинен имуществу гражданина или юридического лица по вине государственного служащего при исполнении им должностных обязанностей и иск о возмещении предъявлен, то в соответствии со ГК РФ государственный орган обязан вмешаться и взять на себя ответственность за допущенные госслужащим неправомерные действия или бездействие. Государственные служащие, действиями которых причинен материальный

ущерб, непосредственной ответственности перед пострадавшим гражданином или юридическим лицом не несут.

В отношении пострадавших государственный орган несёт ответственность непосредственно своими бюджетными средствами, при недостаточности таковых субсидиарную ответственность несут Российская Федерация или субъект Российской Федерации как собственник, финансирующий соответствующий государственный орган. Ответственность государства является объективной ответственностью, которая не определяется виной сотрудников или должностных лиц» [7, с. 50].

Вред, причиненный имуществу физического или юридического лица, подлежит возмещению в полном объёме, при этом сюда входят не только реальный ущерб, но и упущенная выгода.

«ГК Российской Федерации в ст.1099 признаёт необходимым возмещать моральный вред вместе с имущественным. Вместе с тем гражданско-правовая ответственность за причиненный моральный вред не находится в прямой зависимости от наличия имущественного вреда и может возлагаться как наряду с имущественной ответственностью, так и самостоятельно. Моральный вред подлежит денежной компенсации в тех случаях, когда он явился результатом действий (бездействия) государственных служащих, нарушивших личные неимущественные права либо посягавших на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага. Суд определяет размер компенсации морального вреда» [8, с. 31].

Хотя гражданско-правовая ответственность государственных служащих и наступает в связи с должностным проступком, тем не менее, её нельзя рассматривать как дисциплинарную санкцию. Гражданско-правовая ответственность представляет собой самостоятельный вид юридической ответственности, и она может применяться одновременно и наряду с мерами дисциплинарных взысканий. Поэтому привлечение государственных служащих к этому виду ответственности не освобождает его от обязанности возместить государству причиненный имущественный вред. Более того,

привлечение к административной или уголовной ответственности является необходимым условием привлечения и к материальной ответственности.

«Отдельные категории государственных служащих, которые виновны в причинении имущественного вреда государству при исполнении ими должностных обязанностей, должны нести материальную ответственность на основе специальных нормативных актов. Государственные служащие, виновные в причинении материального ущерба не при исполнении должностных обязанностей, несут материальную ответственность в общегражданском порядке.

При этом причинение государственному органу вреда при исполнении должностных обязанностей не должно ставить государственного служащего в затруднительное материальное положение, не должно лишать его самого и его семью необходимых к существованию средств. Поэтому государственные служащие в большинстве случаев несут ограниченную материальную ответственность, то есть возмещение материального ущерба в заранее установленных пределах.

Таким пределом следует считать определенную часть месячного содержания государственного служащего. Размер возмещаемого ущерба, причиненного по вине нескольких государственных служащих, определяется для каждого из них с учётом степени вины, вида и предела материальной ответственности» [2, с. 456].

Как правило при обнаружении ущерба руководитель государственного органа назначает административное расследование для установления причин ущерба, его размера и виновных лиц. Данное расследование может не проводиться, если причина ущерба, его размер и виновные лица установлены судом либо в результате ревизии, дознания или следствия. В течение двух недель со дня объявления взыскания государственный служащий может обжаловать применение к нему мер материальной ответственности в соответствующий орган или в суд.

Ответственность за незаконные действия государственных органов и их должностных лиц наступает при наличии общих, предусмотренных статьей 1064 ГК РФ, специальных условий. Общими условиями наступления деликтной ответственности служат наличие вреда, противоправное поведение причинителя вреда, вина причинителя вреда и причинная связь между противоправным поведением наступившим вредом. Особенности наступления деликтной ответственности по рассматриваемой категории споров предполагают, что в качестве причинителя вреда выступает специальный субъект - государственный орган или его должностное лицо. Государственный орган — это звено механизма государства, которое участвует в осуществлении функций государства наделено для этого властными полномочиями. Важным признаком государственного органа является наличие у него компетенции - специальных властных полномочий определенного содержания объёма.

Согласно своей компетенции, орган государства обладает властными полномочиями, которые выражаются в возможности издавать обязательные к применению правовые акты нормативные и ненормативные обеспечения выполнения таковых путём применения различных методов, в том числе метода принуждения. При этом от органов государственной власти необходимо отличать государственные организации, которые выполняют различные государственно значимые функции, однако иными признаками государственных органов не обладают.

Ответственность за вред, причиненный действиями должностных лиц таких организаций, наступает по правилам статьи 1068 ГК РФ. Поэтому при рассмотрении споров данной категории важно определить, является ли государственная организация, которую истец считает причинителем вреда, органом государственной власти.

Таким образом, необходимо введение ответственности не только по принципу вины в деятельности государственных служащих (доказанность коррумпированности, взяточничество и т.д.), но и за результат этой деятельности, либо полученный противоправным путём, либо приносящий

общественный вред, и за последствия действий, нарушающих состояние государственной и общественной безопасности.

В статье 16 ГК РФ установлено, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Согласно статье 1069 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, том числе результате издания, не соответствующего закону или иному правовому акту государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению.

Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» разъяснено, что применяя статью 15 ГК РФ, следует учитывать, что по общему правилу лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков. Возмещение убытков меньшем размере возможно случаях, предусмотренных законом или договором пределах, установленных гражданским законодательством (пункт 11).

По делам о возмещении убытков истец обязан доказать, что ответчик является лицом, в результате действий (бездействия) которого возник ущерб, а также факты нарушения обязательства или причинения вреда, наличие убытков (пункт 2 статьи 15 ГК РФ).

Размер подлежащих возмещению убытков должен быть установлен с разумной степенью достоверности. По смыслу пункта 1 статьи 15 ГК РФ

удовлетворении требования о возмещении убытков не может быть отказано только на том основании, что их точный размер невозможно установить. В этом случае размер подлежащих возмещению убытков определяется судом с учетом всех обстоятельств дела, исходя из принципов справедливости соразмерности ответственности допущенному нарушению.

«В соответствии со статьей 16 ГК РФ публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование) является ответчиком случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов. Такое требование подлежит рассмотрению порядке искового производства.

Гражданским кодексом Российской Федерации в качестве общего основания ответственности за причинение вреда предусмотрено, что лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине (пункт 2 статьи 1064), т.е., по общему правилу, бремя доказывания отсутствия вины возлагается на причинителя вреда. Оспариваемое положение является исключением из этого правила, - в предусмотренном им случае не действует презумпция виновности причинителя вреда, вина которого устанавливается в уголовном судопроизводстве, т.е. за пределами производства по иску о возмещении вреда [1, с. 105].

Специальное условие ответственности за вред, причинённый при осуществлении правосудия, связано с особенностями функционирования судебной власти, закрепленными Конституцией Российской Федерации в главе 7 и конкретизированными процессуальным законодательством (значительная свобода судьейского усмотрения, состязательность процесса и др.), а также с особым порядком ревизии актов судебной власти.

Производство по пересмотру судебных решений, а, следовательно, оценка их законности и обоснованности, осуществляется в специальных,

установленных процессуальным законодательством процедурах - посредством рассмотрения дела в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях. Пересмотр судебного решения посредством судебного разбирательства по иску гражданина о возмещении вреда, причиненного при осуществлении правосудия, фактически сводился бы к оценке законности действий суда (судьи) в связи с принятым актом и означал бы ещё одну процедуру проверки законности и обоснованности уже состоявшегося судебного решения. Более того, он создал бы возможность замены по выбору заинтересованного лица установленных процедур проверки судебных решений их оспариванием путём предъявления деликтных исков.

Между тем - в силу указанных конституционных положений — это принципиально недопустимо, иначе сторона, считающая себя потерпевшей от незаконных, с её точки зрения, действий судьи в ходе разбирательства в гражданском судопроизводстве, будет обращаться не только с апелляционной либо кассационной жалобой, но и с соответствующим иском, а судья всякий раз будет вынужден доказывать свою невиновность. Тем самым была бы, по существу, перечеркнута обусловленная природой правосудия и установленная процессуальным законодательством процедура пересмотра судебных решений и проверки правосудности (законности и обоснованности) вышестоящими инстанциями судебных актов.

Стоит помнить, что отправление правосудия является особым видом осуществления государственной власти. Применяя общее правовое предписание (норму права) к конкретным обстоятельствам дела, судья даёт собственное толкование нормы, принимает решение в пределах предоставленной ему законом свободы усмотрения и зачастую оценивает обстоятельства, не имея достаточной информации (иногда скрываемой от него) [46].

При значительной зависимости результата осуществления правосудия от судебской дискреции разграничение незаконных решений, принятых в результате не связанной с виной ошибки судьи и его неосторожной вины,

представляет собой трудновыполнимую задачу. Поэтому участник процесса, в интересах которого судебное решение отменяется или изменяется вышестоящей инстанцией, может считать, что первоначально оно было постановлено не в соответствии с законом именно по вине судьи. В данных условиях обычное для деликтных обязательств решение вопроса о распределении бремени доказывания и о допустимости доказательств вины причинителя вреда могло бы парализовать всякий контроль и надзор за осуществлением правосудия из-за опасения породить споры о возмещении причинённого вреда.

Оспариваемое положение пункта 2 статьи 1070 ГК Российской Федерации не только исключает презумпцию виновности причинителя вреда, но и предполагает в качестве дополнительного обязательного условия возмещения государством вреда установление вины судьи приговором суда и, следовательно, связывает ответственность государства с преступным деянием судьи, совершенным умышленно (статья 305 УК Российской Федерации «Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта») или по неосторожности: статья 293 УК Российской Федерации «Халатность» (неисполнение или ненадлежащее исполнение судьей как должностным лицом суда своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если оно повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан).

Государство возмещает вред во всех случаях, когда он причинён преступным деянием судьи при осуществлении судопроизводства. Данное положение вытекает из пункта 2 статьи 1070 ГК Российской Федерации во взаимосвязи с его статьей 1069, а также названными и иными положениями УК Российской Федерации, на основании которых судья как должностное лицо суда может быть привлечен к уголовной ответственности.

Особый характер оспариваемого положения как исключения из общих правил, которые регламентируют условия возмещения причинённого вреда, позволяет сделать вывод, что в нём под осуществлением правосудия

понимается не всё судопроизводство, а только та его часть, которая заключается в принятии актов судебной власти по разрешению подведомственных суду дел, т.е. судебных актов, разрешающих дело по существу. Судебный процесс завершается принятием именно таких актов, где выражается воля государства разрешить дело, отнесённое к ведению суда.

В таком смысле оспариваемое положение соответствует статьям 18, 118 (части 1 и 2), 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, из которых следует, что осуществление правосудия связано прежде всего с разрешением соответствующих дел. Разрешение же судом дел посредством гражданского судопроизводства выражается в таких актах, которыми определяются правоотношения сторон или иные правовые обстоятельства, устраняется спорность, обеспечиваются возможность беспрепятственной реализации права и охраняемого законом интереса, а также защита нарушенных или оспоренных материальных прав и законных интересов.

В ходе рассмотрения судебной практики можно сделать выводы, что согласно некоторым статьям Гражданского кодекса, Российской Федерации ответчиком по иску о возмещении вреда, причинённого государственными или муниципальными органами, а также их должностными лицами, является соответствующее публично-правовое образование.

Требую возмещения вреда, истец обязан представить доказательства, обосновывающие противоправность акта, решения или действий (бездействия) органа (должностного лица), которыми истцу причинен вред. При этом бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения либо для совершения таких действий (бездействия), лежит на ответчике.

В случае если вред причинен совместными действиями нескольких лиц, в число которых входило должностное лицо государственного органа, объём ответственности Российской Федерации определяется с учетом правил статьи 1080 ГК РФ. Также Вред при осуществлении правосудия возмещается, если вина судьи установлена как приговором, так и иным решением суда.

3.2 Обобщение судебной практики об ответственности за вред, причиненный государственными органами и их должностными

Анализируя судебную практику об ответственности за вред, причиненный государственными органами и их должностными лицами, можно сделать следующие выводы. Во-первых, как показывает анализ судебной практики, истцы, обращаясь с исками о возмещении вреда, который был причинён неправомерными действиями государственных органов их должностных лиц, заявляют требования о компенсации причиненного им вреда в денежном выражении обоснование иска ссылаются как на положения статьи 16, и ст. 1069 ГК РФ.

Чаще всего обращаются с иском к Российской Федерации лице разных государственных органов о возмещении вреда, который был причинён незаконным бездействием должностных лиц в соответствии со ст. 1069 ГК РФ, согласно которой подлежит возмещению вред, причиненный действиями (бездействием) государственных или муниципальных органов (должностных лиц), которые являются незаконными. Установление незаконности соответствующих действий (бездействия) органа (должностного лица) возможно специальном процессуальном порядке, предусмотренном главой 24 АПК РФ.

Также анализируя судебную практику по искам о возмещении вреда, причинённого государственными органами (их должностными лицами), иск подлежит рассмотрению по месту нахождения органа, причинившего вред (органа, должностным лицом которого причинен вред), если иное не предусмотрено законодательством.

Данное право - право возмещение государством вреда, причинённого незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, предусмотрено статьей 53 Конституции Российской Федерации. Указанное положение Конституции России конкретизируется в статье 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, что вред,

причинённый гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению за счёт соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Статья 16 ГК РФ закрепляет принцип возмещения убытков, причинённых в результате неправомерных действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. Положения статей 16 и 1069 ГК РФ применяются, как правило, в совокупности. По смыслу статьи 1082 ГК РФ вред может быть возмещен либо в натуре (предоставлением вещи того же рода, исправлением поврежденной вещи и т.п.), либо путём возмещения причиненных убытков (реального ущерба или упущенной выгоды).

Так, в силу статей 16, 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации ответчиком по иску о возмещении вреда, причинённого государственными или муниципальными органами, а также их должностными лицами, является соответствующее публично-правовое образование. В связи с этим замена органа, который уполномочен представлять публично-правовое образование, не является заменой ответчика в соответствии со ст. 47 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Исходя из данного разъяснения, например, акционерное общество обратилось в суд с иском к Министерству внутренних дел Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного сотрудниками органа внутренних дел вследствие изъятия ювелирных украшений. Суд при подготовке дела к судебному разбирательству установил, что фактически иск предъявлен к Российской Федерации на основании статьи 1069, пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Из материалов дела следовало, что уголовное дело возбуждено

следователем Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, им же вынесено постановление об изъятии ювелирных украшений, которые затем были переданы в названное Следственное управление. В связи с этим суд пришёл к выводу, что в силу подпункта 1 пункта 3 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, подпункта 19 пункта 9 Положения о Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.08.2007 № 1004, в суде по данному делу от имени Российской Федерации должен выступать Следственный комитет.

Руководствуясь пунктом 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации», суд известил Следственный комитет о месте и времени судебного разбирательства. Решением суда первой инстанции иск к Российской Федерации в лице Следственного комитета был удовлетворен.

Постановлением суда апелляционной инстанции решение суда первой инстанции оставлено без изменения. Суд апелляционной инстанции при этом отверг довод Следственного комитета о том, что в нарушение статьи 47 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации суд первой инстанции произвёл замену ответчика без согласия истца и, по сути, отказал в требовании к лицу, к которому оно заявлялось.

Поскольку по делам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, единственным ответчиком в силу статей 16, 1069 ГК РФ является соответствующее публично-правовое образование, замена органа, уполномоченного представлять публично-правовое образование в деле о возмещении вреда, не является заменой ответчика в смысле статьи 47 АПК РФ .

Также можно отметить, что вред, причиненный исполнением муниципальным унитарным предприятием незаконного предписания органа местного самоуправления, подлежит возмещению муниципальным образованием, а вред, причиненный в результате действий муниципального

унитарного предприятия, выходящих за рамки исполнения указанного предписания, - муниципальным унитарным предприятием.

Так, например, индивидуальный предприниматель обратился в арбитражный суд с иском к муниципальному образованию и муниципальному унитарному предприятию о возмещении вреда, причиненного в результате демонтажа рекламной конструкции, которая принадлежала истцу.

В обоснование заявленного требования истец указал, что Комитетом по градостроительству и архитектуре администрации муниципального образования вынесено предписание о демонтаже принадлежащей индивидуальному предпринимателю рекламной конструкции. Во исполнение данного предписания рекламная конструкция демонтирована силами муниципального унитарного предприятия. При проведении работ предприятием были повреждены рекламная конструкция и ограждение земельного участка истца. Впоследствии предписание Комитета было признано недействительным в судебном порядке.

В счёт возмещения вреда истец требовал взыскать с ответчиков расходы на ремонт рекламной конструкции, а также расходы на её установку на прежнем месте, расходы на оплату транспортировки рекламной конструкции от места хранения до места установки, дополнительные расходы на размещение рекламы в период с момента демонтажа конструкции до момента её восстановления на прежнем месте и расходы на ремонт ограждения.

На основании статьи 1069 ГК РФ решением суда с муниципального образования были взысканы денежные средства в размере расходов предпринимателя на установку рекламной конструкции на прежнем месте и её транспортировку и дополнительных расходов на размещение рекламы. Суд при этом указал, что причинённый предпринимателю вред в указанной части должен быть возмещён муниципальным образованием, поскольку, производя демонтаж рекламной конструкции, предприятие исполняло предписание Комитета, в компетенцию которого входит выдача подобных предписаний, и, действуя по его поручению, не знало и не должно было знать о незаконности названного предписания.

На основании статьи 1064 ГК РФ суд взыскал с муниципального предприятия расходы истца на ремонт рекламной конструкции и ограждения земельного участка истца, поскольку действия предприятия, которыми причинён вред в этой части, выходят за рамки исполнения им предписания Комитета. Из материалов дела следует, что повреждение рекламной конструкции и ограждения при проведении демонтажа произошло вследствие несоблюдения работниками муниципального предприятия правил техники безопасности.

Проведение работ по демонтажу тех или иных конструкций входит в круг профессиональной деятельности предприятия, которое является лицом, самостоятельно действующим на рынке соответствующих услуг. Поэтому соблюдение техники безопасности проведения работ, направленных на исполнение данного предприятию Комитетом поручения, не следует рассматривать в качестве входящего в сферу контроля последнего.

Далее, исходя из статьи 242.2. Бюджетного кодекса РФ «Исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, и о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» следует, что для исполнения судебных актов по искам к Российской Федерации о возмещении вреда, причинённого незаконными действиями (бездействием) государственных органов Российской Федерации или их должностных лиц, в том числе в результате издания государственными органами Российской Федерации актов, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту, а также судебных актов по иным искам о взыскании денежных средств за счет казны Российской Федерации (за исключением судебных актов о взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности главных распорядителей средств федерального бюджета),

судебных актов о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок за счет средств федерального бюджета документы, указанные в пункте 2 статьи 242.1 Бюджетного кодекса, направляются для исполнения в Министерство финансов Российской Федерации.

Главный распорядитель средств федерального бюджета, представлявший в суде интересы Российской Федерации в соответствии с пунктом 3 статьи 158 Бюджетного кодекса, либо выступавший в суде в качестве ответчика по искам (заявлениям) о взыскании денежных средств за счет казны Российской Федерации или федерального бюджета, в течение 10 дней после вынесения (принятия) судебного акта в окончательной форме обязан в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации, направить в Министерство финансов Российской Федерации информацию о результатах рассмотрения дела в суде, а также представить информацию о наличии оснований для обжалования судебного акта.

При наличии оснований для обжалования судебного акта, а также в случае обжалования судебного акта иными участниками судебного процесса главный распорядитель средств федерального бюджета в течение десяти дней после вынесения судебного акта апелляционной, кассационной или надзорной инстанции в окончательной форме обязан в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации, представить в Министерство финансов Российской Федерации информацию о результатах обжалования судебного акта.

В целях реализации Российской Федерацией права регресса, установленного пунктом 3.1 статьи 1081 Гражданского кодекса Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации уведомляет соответствующего главного распорядителя средств федерального бюджета об исполнении за счет казны Российской Федерации судебного акта о возмещении вреда.

Далее можно отметить, что, если вред причинён совместными действиями нескольких лиц, в число которых входило должностное лицо

государственного органа, объём ответственности Российской Федерации определяется с учётом правил статьи 1080 ГК РФ.

Так, например, общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с иском к Российской Федерации о возмещении вреда.

В обоснование заявленного требования истец сослался на то, что совместными действиями нескольких лиц, в число которых входил сотрудник налогового органа Б., ему причинён вред. Приговором суда установлено, что Б., действуя по предварительному сговору с Л., Е. и К., использовав своё служебное положение, незаконно изменил сведения об участниках общества, которые содержались в Едином государственном реестре юридических лиц, в результате чего Л., Е. и К. произвели вывод активов общества.

В силу статьи 1080 ГК РФ лица, совместно причинившие вред, отвечают перед потерпевшим солидарно. Согласно статье 323 ГК РФ при солидарной обязанности должников кредитор вправе требовать исполнения как от всех должников совместно, так и от любого из них в отдельности, притом, как полностью, так и в части долга. В соответствии со ст. 1069 ГК РФ Российская Федерация отвечает за вред, который причинён должностными лицами налоговых органов, истец вправе требовать от Российской Федерации возмещения причинённого ему вреда в полном объёме.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции исходил из следующего. В приговоре, вынесенном по названному уголовному делу, не определен размер вреда, который был причинён обществу непосредственно должностным лицом налогового органа. Ссылка истца на то, что вред подлежит возмещению Российской Федерацией в полном объёме на основании статьи 1080 ГК РФ, судом была отклонена как не соответствующая статьям 1069, 1080 ГК РФ. При этом суд указал, что в соответствии с требованиями гражданского законодательства за счёт казны Российской Федерации может быть возмещен вред, причинённый непосредственно действиями должностных лиц налоговых органов, но не вред, причинённый вследствие согласованных действий нескольких лиц, лишь одно из которых является должностным лицом федерального органа исполнительной власти.

Гражданское законодательство Российской Федерации не содержит положений о том, что государство несёт полную ответственность за вред, причинённый в результате преступления.

Суд апелляционной инстанции оставил решение первой инстанции без изменения, а апелляционную жалобу не удовлетворил. Решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции суд кассационной инстанции отменил, при этом указал, что в ст. 1080 ГК РФ изложено общее правило о последствиях причинения вреда совместными действиями нескольких лиц, которое подлежит применению во всех случаях совместного причинения вреда, в том числе когда гражданским законодательством определён специальный субъект деликтной ответственности (статьи 1069 - 1079 ГК РФ) или установлены специальные правила о возмещении того или иного вида вреда (вред жизни или здоровью, моральный вред). Тот факт, что одним из лиц, совместными действиями которых причинён вред, является должностное лицо налогового органа, за незаконные действия которого отвечает Российская Федерация, не исключает применения норм о солидарной ответственности лиц, причинивших вред совместно.

Передавая дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, суд кассационной инстанции указал, что для возмещения вреда в порядке, предусмотренном статьей 1080 ГК РФ, необходимо установить совместный характер действий, в результате которых обществу причинён вред. В частности, о совместном характере таких действий могут свидетельствовать их согласованность, скоординированность и направленность на реализацию общего для всех действующих лиц намерения (умысла).

Таким образом, можно отметить, что институту административной ответственности государственных гражданских служащих уделено недостаточно внимания, как в нормативном, так и в теоретическом направлениях.

Заключение

Таким образом проведенное исследование позволило сделать следующие выводы.

С одной стороны, юридическая ответственность — это реакция государства на неправомерное поведение, с другой стороны — это обязанность правонарушителя нести лишения путем применения к нему государственно-правового принуждения в форме различных мер.

Юридическая ответственность государственного гражданского служащего — это предусмотренная законом обязанность гражданского служащего, возникающая в связи с совершением правонарушения в связи неисполнением или ненадлежащим исполнением должностных обязанностей, выражающаяся в необходимости претерпевать негативные последствия личного, имущественного, организационного или иного характера. Юридическая ответственность исследуемых субъектов характеризуется следующими особенностями: наличие специфических оснований наступления ответственности; особые субъекты исследуемых отношений — государственные гражданские служащие.

На основании анализа нормативных и доктринальных источников можно выделить следующие принципы юридической ответственности в сфере государственной службы: законность; равенство перед законом; презумпция невиновности; неотвратимость ответственности; ответственность за вину; индивидуализация наказания; справедливость; целесообразность; гуманизм.

Основанием для привлечения государственного гражданского служащего к юридической ответственности выступает правонарушение — виновное действие или бездействие, противоречащее требованиям нормативных правовых актов. Правонарушения, совершаемые государственными служащими, можно классифицировать на правонарушения, связанные со служебной деятельностью (предмет настоящего исследования) и правонарушения, совершаемые в свободное от

исполнения служебных обязанностей время (ответственность наступает на общих основаниях, как и у прочих субъектов права).

В работе были подробно рассмотрены виды юридической ответственности государственных гражданских служащих в зависимости от отраслевого критерия.

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих — это особый вид юридической ответственности, которая применяется уполномоченными органами, должностными лицами, специальными коллегиями в связи совершением дисциплинарного проступка в ходе осуществления служебных должностных обязанностей. Имеют свою специфику дисциплинарные взыскания в отношении государственных гражданских служащих.

Административная ответственность государственных гражданских служащих — одна из форм государственного принуждения, выражающаяся в применении уполномоченными органами власти и их должностными лицами санкций, представляющих собой лишения государственно-властного характера, в отношении лица, являющегося государственным гражданским служащим, за совершение административного правонарушения.

Материальная ответственность государственных гражданских служащих — это одна из форм государственного принуждения, выражающаяся в необходимости возмещения государственным гражданским служащим имущественного ущерба, причиненного органу государственной власти в связи с исполнением лицом своих должностных и служебных обязанностей. Основания и порядок привлечения государственного гражданского служащего к материальной ответственности регламентированы нормами трудового права, но с учетом правового статуса служащего.

Основанием уголовной ответственности государственного гражданского служащего является совершение деяния, обладающего признаками преступления, т. е. виновного общественного опасного запрещенного законом деяния, за которое предусмотрено уголовное

наказание. Общественная опасность так называемых «должностных» или «служебных» преступлений, заключается в том, что они существенно снижают эффективность деятельности аппарата публичной власти, грубо нарушают права и законные интересы граждан, подрывают авторитет государственной власти, в целом. В обществе развивается негативное отношение к государственным структурам и их должностным лицам, что порождает нежелание сотрудничать с ними, пренебрежительное отношение к закону. В свою очередь, указанные факторы оказывают негативное воздействие на развитие гражданского общества, являясь существенным препятствием к становлению нашей страны на путь правового государства.

В ходе проведенного исследования был выявлен ряд проблем нормативного, теоретического и правоприменительного характера.

Значимым недостатком является то, что в исследуемой сфере отсутствует комплексный правовой акт, который регулирует все виды ответственности государственных гражданских служащих. Сказанное вынуждает обращаться к различным правовым актам, что не всегда соответствует природе правоотношений в сфере государственной службы. Весь механизм ответственности государственных гражданских служащих должен быть детально урегулирован в процессе разработки специального нормативного правового акта об ответственности в системе государственной службы Российской Федерации. Здесь необходимо, во-первых, обратить особое внимание на регулирование оснований и порядка привлечения к юридической ответственности государственных служащих, совершивших правонарушения. Во-вторых, большое значение необходимо уделить полномочиям органов и должностных лиц, ответственных за применение мер юридической ответственности к государственным служащим.

Специальным субъектом дисциплинарной ответственности государственный служащий выступает в том случае, если он в соответствии с законом, должностным или административным регламентом наделен полномочиями должностного лица. Как правило, должностными лицами

могут выступать гражданские служащие, которые осуществляют профессиональную служебную деятельность на должностях категории «руководитель» и «специалист». Исходя из вышесказанного, государственные служащие, которые занимают должности, именуемые «обеспечивающие специалисты», должностными лицами не являются. Соответственно, они не могут быть признаны специальными субъектами административной ответственности. Описанный момент создает неравенство между должностными лицами и иными сотрудниками органа власти при совершении дисциплинарного проступка, который одновременно является специальным административным правонарушением. За совершение одного и того же нарушения государственные гражданские служащие, занимающие различные должности, будут привлечены к разным видам ответственности и разным взысканиям.

Институту административной ответственности государственных гражданских служащих уделено недостаточно внимания, как в нормативном, так и в теоретическом направлениях. Административную ответственность государственных служащих как специальных субъектов административного права целесообразнее перевести в категорию дисциплинарной ответственности и комплексно развивать именно этот институт.

Понятия «материальная ответственность государственных гражданских служащих» действующее российское законодательство не содержит. Кроме того, практически отсутствуют нормы прямого действия, касающиеся механизма ответственности указанных субъектов. Чаще всего здесь происходит заимствование положений трудового законодательства. В то же время с учетом природы и специфики служебных отношений такое заимствование является необоснованным. Думается, что порядок привлечения военнослужащих к материальной ответственности может послужить образцом при привлечении к аналогичной ответственности государственных гражданских служащих. В частности, в первом случае применяются нормы административного, а не трудового права. С этой целью необходимо принятие

отдельного нормативного актов по вопросам материальной ответственности государственных гражданских служащих. Данная мера позволила бы повысить и укрепить гарантии имущественных прав и социальной защищенности государственных гражданских служащих.

Более того, субсидиарное применение норм трудового законодательства при привлечении к материальной ответственности государственных служащих, вызывает ряд вопросов. Опираясь на нормы ст. 240 ТК РФ, работодатель имеет возможность отказаться от взыскания материального ущерба с работника, исходя из обстоятельств конкретного дела. Однако подобная возможность отказа от взыскания материального ущерба с государственного служащего является необоснованной и неуместной, с учетом специфики складывающихся служебных отношений.

На практике вызывает затруднение вопрос о признании возможными субъектами должностных преступлений лиц, которые хотя и не назначены на соответствующие должности, но фактически выполняют функции должностного лица. В соответствии с примечанием к ст.285 УК РФ они могут признаваться должностными, если выполняют организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности, а также функции представителей власти по специальному полномочию.

Предложенные изменения законодательства позволят на более высоком уровне обобщения разработать теоретическую модель юридической ответственности государственных служащих, снять противоречия во взглядах на ее сущность, основания применения и реализацию.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Арзамаскин, Н.Н. Система видов юридической ответственности государственных служащих в Российской Федерации / Н.Н. Арзамаскин, Е.В. Сандальникова // Право и образование. - 2018. - №6. - С. 103-110.
2. Асланов, Э.В. Практика привлечения к ответственности государственных и муниципальных служащих / Э.В. Асланов // Интеллектуальные ресурсы - региональному развитию. - 2021. - №1. С. 455-460.
3. Буравлев, Ю. М. Дисциплинарная ответственность государственных служащих (теоретическое и правовое исследование): монография / Буравлев Ю.М. - М.:Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2018. - 160 с.
4. Витрук, Н. В. Общая теория юридической ответственности: монография / Н. В. Витрук. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. - 432 с.
5. Волженкин, Б. В. Ответственность за взяточничество / Б. В. Волженкин, В. Е. Квашиш, С. Ш. Цагикян. - Ереван: Айастан, 2018. - 198 с.
6. Воронцов, С. А. Ответственность государственных служащих / С. А. Воронцов // Молодой ученый. — 2021. — № 12 (354). — С. 93-95.
7. Гришковец, А.А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития /А.А. Гришковец // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. - 2017. - №3(43). - С. 49-57.
8. Давыдычева, Т.А. Виды ответственности государственных служащих / Т.А. Давыдычева // Юридический факт. 2020. - №98. - С. 30-35.
9. Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации: [утв. Указом Президента РФ от 10 нояб. 2007 г. №1495: по

состоянию на 01 марта 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2007. - №47 (ч.1) - Ст. 5749.

10. Добробаба, М. Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: автореф. дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Добробаба Марина Борисовна. - Саратов, 2018. - 49 с.

11. Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Дугенец Александр Сергеевич М., 2018. - 34 с.

12. Евченко Л.А. Некоторые аспекты ответственности государственных гражданских служащих / Л.А. Евченко // Столица науки. - 2020. - №11(28). - С. 78-83.

13. Занина Т.М. Проблемы правового регулирования юридической ответственности государственных служащих /Т.М.Занина // Центральный научный вестник. - 2019.- С. 28-30.

14. Зубарев И.В. Особенности установления юридической ответственности государственных служащих / И.В.Зубарев // Аллея науки. - 2021. - Т. 1. - №3 (54). - С. 407-409.

15. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: [федер.закон: принят Гос. Думой 30 дек. 2001 г.: по состоянию на 01 марта 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2002. - №1 (ч. I) - Ст. 1.

16. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / [А. Г. Авдейко и др.] ; под общ. ред. Н. Г. Салищевой ; редкол.: И. И. Верременко [и др.] ; М-во внутренних дел Российской Федерации, Ин-т государства и права Российской акад. наук. - М.: Проспект, 2021. - 1291 с.

17. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ,

от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 9. - Ст. 445.

18. Краснов, М.А. Юридическая ответственность - целостное правовое явление / М.А.Краснов // Советское государство и право. - 1984. - №3. - С. 73-77.

19. Майстренко Е.С. Проблемы юридической ответственности, применяемой к государственным служащим / Е.С.Майстренко // Аллея науки. - 2019. - Т. 2. - №3 (30). - С. 495-501.

20. Маркин, А.В. Диалектическая логика негативной ответственности в позитивном праве / А.В.Маркин // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. — 2020. - № 1. — С. 51-55.

21. Маркович, А. А. Понятие, виды ответственности государственных служащих РФ / А. А. Маркович // Молодой ученый. — 2021. — № 49 (391). — С. 228-231.

22. Марченко, М.Н. Теория государства и права: учебник / М. Н. Марченко. - 2-е изд., перераб. и доп. - М., Проспект: Изд-во Московского университета, 2018. - 636 с.

23. Матузов, Н. И. Теория государства и права: учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — 5-е изд. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. - 528 с.

24. Медведев, П.С. Административная ответственность государственных служащих / П.С. Медведев, Д.П. Ратаев // Вопросы российского и международного права. - 2019.- Т.7. №5а. - С. 224-237.

25. Ноздрачев, А. Ф. Государственная служба: учеб. для подгот. гос. служащих / А. Ф. Ноздрачев. - М.: Статут, 2019. - 591 с.

26. О государственной гражданской службе Российской Федерации [федер.закон: принят Гос. Думой 27 июля 2004 г.: по состоянию на 01 марта 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2004. - №31 - Ст. 3215.

27. О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю: [постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 нояб. 2006 г. №52: по состоянию на 01 марта 2022 г.] // Российская газета. - 2018. - №268.

28. Об утверждении перечней должностей и работ, замещаемых или выполняемых работниками, с которыми работодатель может заключать письменные договоры о полной индивидуальной или коллективной (бригадной) материальной ответственности, а также типовых форм договоров о полной материальной ответственности: [постановление Министерства труда и социального развития РФ от 31 дек. 2002 г.: по состоянию на 01 марта 2022 г.] // Российская газета. - 2003. - №25.

29. Очаковский В.А. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации /В.А. Очаковский, Я.А. Крутова, Н.А. Жукова // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. - 2019.- №5. - С. 484-494.

30. Положение по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации: [утв. Приказом Министерства финансов РФ от 29 июля 1998 г. № 34н: по состоянию на 01 марта 2022 г.] // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. -1998 г. - №23.

31. Помогалов, А.В. Неотвратимость юридической ответственности как принцип законности: автореф. дис канд. юрид. наук: 12.00.01 / Помогалов Андрей Васильевич. - М., 2019. - 24 с.

32. Рагузина, О.В. Гуманизм и справедливость юридической ответственности в публичном и частном праве: автореф. дис канд. юрид. наук: 12.00.01 /Рагузина Ольга Владимировна. - Саратов, 2021. - 22 с.

33. Россинский, Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. - 640 с.

34. Сандальникова Е.В. Юридическая ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сандальникова Елена Владимировна. - Ульяновск, 2017. - 180 с.

35. Стренин, А. С. Квалификация злоупотребления должностными полномочиями: автореф. дис. канд. Юрид. наук: 12.00.08 / Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. - М., 2018. - 29 с.

36. Тамасханов, И.А. Актуальные вопросы ответственности должностных лиц публично-правовых органов / И.А. Тамасханов // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. - №1. - С. 20-23.

37. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих: [одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 дек. 2010 г. протокол №21: по состоянию на 01 марта 2022 г. // Официальные документы в образовании. - 2011.- №36.

38. Трудовой кодекс Российской Федерации: [федер.закон: принят Гос. Думой 31 дек. 2001 г.: по состоянию на 01 марта 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2002. - №1 (ч. I) - Ст. 3.

39. Уголовный кодекс Российской Федерации: [федер.закон: принят Гос. Думой 13 июня 1996 г.: по состоянию на 01 марта 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1996. - №25 - Ст. 2954.

40. Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации: [утв. Указом Президента РФ от 10 нояб. 2007 г. №1495: по состоянию на 01 марта 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2007. - №47 (ч.1) - Ст. 5749.

41. Сенин П.В. Гражданское законодательство: практика применения. - М.: Юстицинформ, 2021. - 667с.

42. Шаблова Е.Г. Гражданское право. Общая часть: под общ. ред. Е.Г. Шабловой. М.: Издательство Юрайт, 2018. - 135 с.

43. Шершеневич Г.Ф. Наука гражданского права в России. М.: Издательство Юрайт, 2018. - 249 с.
44. Lutsenko O. (2017). Bringing Civil Servants to Liability for Disciplinary Misconduct in Judicial Practice of Ukraine, Poland, Bulgaria and Czech Republic // Journal of Advanced Research in Law and Economics. Vol. 8. № 1. P. 103-112.
45. Muhammad M. (2015). State Civil Apparatus in Indonesia in the Conception of Welfare State: A Study of Legal Material Law // Asian Social Science. Vol. 15. № 3. P.64-69.
46. Öhberg P. (2019). Speaking truth to power: Political advisers' and civil servants' responses to perceived harmful policy proposals // Journal of Public Policy. №2. P.37-45.
47. Worrall R. (2019). Title: Co-creating public service leadership development in a new era of collaboration. P.123-129.