

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)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Юридическая ответственность государственных гражданских служащих»

Обучающийся

Ю.А. Головач

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

д-р юрид. наук, профессор Д.А. Липинский

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

Тольятти 2023

Содержание

Введение.....	3
1 Понятие юридической ответственности государственных гражданских служащих и ее место в системе юридической ответственности.....	8
1.1 Понятие и признаки юридической ответственности.....	8
1.2 Понятие юридической ответственности государственных гражданских служащих	18
2 Реализация юридической ответственности государственных гражданских служащих	27
2.1 Юридическая ответственность как элемент правового статуса государственных гражданских служащих.....	27
2.2 Основания и механизм реализации юридической ответственности государственных гражданских служащих.....	31
3 Особенности юридической ответственности государственных гражданских служащих	40
3.1 Виды юридической ответственности государственных гражданских служащих	40
3.2 Проблемы совершенствования юридической ответственности государственных гражданских служащих.....	60
Заключение	81
Список используемой литературы и используемых источников.....	85
Приложение А Динамика преступлений в сфере взяточничества за 2020-2021 гг.	94
Приложение Б Динамика получений взяток в России за 2010-2020 гг.	95

Введение

Актуальность темы исследования. Современный запрос государства, общества, бизнеса на повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти и повышение качества предоставляемых ими услуг, требует формирования современных прозрачных и понятных механизмов, направленных на совершенствование всей системы органов исполнительной власти.

Повышение авторитета государственной власти основывается в первую очередь на авторитете государственных служащих, ее реализующих. И именно система юридической ответственности ставит во главу угла цель реализации не только карательной, но и восстановительной функции, отдельно выделяя при этом предупредительную функцию, способную нивелировать негативные устремления отдельных государственных служащих, что, в свою очередь, может быть обеспечено только соблюдением принципа неотвратимости наказания в отношении должностных лиц, допустивших нарушение публично-правовых норм.

На сегодняшний день в российском законодательстве не закреплено определение термина «юридическая ответственность». При этом законом о государственной гражданской службе предусмотрено четыре вида ответственности для государственных гражданских служащих: дисциплинарная, административная, гражданско-правовая и уголовная. Кроме того, в современной юридической литературе этот перечень дополняется еще как минимум одной формой ответственности – материальной.

В то же время, несмотря на всесторонне развитую систему юридической ответственности государственных гражданских служащих, существует ряд как проблем, так и отдельных институциональных пробелов, требующих концептуального решения и совершенствования методологии привлечения к ответственности и неукоснительного обеспечения принципа справедливости и неотвратимости.

Актуальность вопросов юридической ответственности государственных служащих обусловлена не только политическими задачами, но и социальными ожиданиями общества. В связи с чем важность исследуемого вопроса становится приоритетным направлением правовой работы.

Степень разработанности темы. В теории государства и права проблема юридической ответственности в работах Н.В. Витрука, В.Н. Кудрявцева, О.Э. Лейста, Д.А. Липинского, Н.С. Малеина, И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшина, Р.Л. Хачатурова и других ученых. В работах этих и других ученых значительное внимание уделено выделению общих оснований негативной юридической ответственности для сфер публичного и частного права, включающих норму права и юридический факт правонарушения.

Вопросам нормотворчества в сфере юридической ответственности гражданских служащих посвящает свои работы В.В. Козлов, рассматривая вопрос совершенствования действующей системы антикоррупционных стандартов в качестве перспективного направления деятельности государственных органов как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Отсутствие специальных теоретических исследований проблем юридической ответственности государственных гражданских служащих, охватывающих все виды правоотношений, в которых она реализуется, дает нам основание признать явную недостаточность общетеоретической разработанности обозначенной проблемы.

Методология исследования. Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучные и частные методы научного познания. Наиболее значимыми из них выступают диалектический, системный, функциональный, структурно-правовой, логический, исторический, формально-юридический, статистический, конкретно-социологический, сравнительно-правовой методы. Использование современных методов научного познания позволяет рассмотреть объект и предмет исследования комплексно, в развитии и взаимодействии с другими правовыми явлениями, выявить особенности видов юридической

ответственности государственных гражданских служащих, а в итоге добиться обобщений высокого уровня.

Теоретическую основу исследования определили труды ученых в области теории государства и права, административного и конституционного права, в частности таких ученых, как: С.С. Алексеев, В.М. Горшенев, А.А. Гришковец, С.А. Комаров, Д.А. Липинский, А.В. Малько, В.В. Овсиенко, Р.В. Шагиева и другие.

Эмпирическую базу исследования составили нормативные акты российского законодательства, в том числе Конституция РФ, федеральные законы, подзаконные акты органов исполнительной власти, судебные акты, а также международные нормативно-правовые акты.

Объект исследования. Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе установления, применения и реализации юридической ответственности государственных гражданских служащих.

Предмет исследования. Правовые нормативные акты, устанавливающие юридическую ответственность государственных гражданских служащих, а также практика применения норм, регулирующих вопросы юридической ответственности государственных служащих.

Цель исследования. Выявление наиболее общих закономерностей функционирования данного правового института и предложение направлений совершенствования законодательства в данной области.

Задачи исследования:

- дать определение понятию, проанализировать содержание и обозначить признаки юридической ответственности;

- сформулировать понятие юридической ответственности государственных гражданских служащих и проанализировать ее содержание;
- определить место института юридической ответственности государственных гражданских служащих в системе юридической ответственности;
- уточнить определение правового статуса государственных гражданских служащих;
- выявить место юридической ответственности в структуре правового статуса государственных гражданских служащих;
- определить основания и элементы механизма реализации юридической ответственности государственных гражданских служащих;
- определить виды и выявить характерные особенности юридической ответственности государственных гражданских служащих;
- разработать конкретные практические рекомендации по совершенствованию юридической ответственности государственных гражданских служащих.

Положения, выносимые на защиту:

- предлагается следующее определение юридической ответственности государственных гражданских служащих: это право государственного служащего на одобрение, моральное и/или материальное поощрение на основе действующих норм и принципов права за активное правомерное поведение в течение определенного периода времени (позитивный, перспективный аспект) и обязанность государственного служащего претерпевать ограничения, лишения личного, организационного и материального характера (негативный, ретроспективный аспект).
- с целью совершенствования деятельности в сфере применения юридической ответственности к государственным служащим в дальнейшем необходимо сформировать единую, логически согласованную правовую базу, регламентирующую меры данной

ответственности, основой для которой мог бы послужить Федеральный закон «Об ответственности государственных служащих в Российской Федерации».

– пункт 1 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» изложить в следующей редакции: «1) коррупция – это любое злоупотребление должностным лицом своего служебного положения, выражающееся в нелегитимном использовании, вопреки интересам общества и других лиц, имеющихся у них полномочий, вытекающих из них возможностей, а также иных общественных ресурсов, доступ к которым они имеют в связи со своим статусом и фактическим положением, для извлечения выгоды в личных, узко групповых или корпоративных целях»;

– статью 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» предлагается дополнить п. 3 следующего содержания: «коррупционные риски – это заложенные в системе государственного и муниципального управления возможности для действия/бездействия должностных лиц с целью незаконного извлечения материальной и иной выгоды при выполнении своих должностных полномочий и наносящие ущерб государственным и общественным интересам».

По структуре работа состоит из введения, трех разделов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

1 Понятие юридической ответственности государственных гражданских служащих и ее место в системе юридической ответственности

1.1 Понятие и признаки юридической ответственности

Юридическая ответственность, являясь базовой категорией теории государства и права, выступает особой разновидностью социальной ответственности, однако имеет исключительные особенности, позволяющие ее рассматривать в качестве самостоятельной разновидности социальной ответственности.

В отличие от социальной, моральной или иной ответственности, юридическая ответственность непосредственно связана с функционированием государственного аппарата, основана на категории прав и юридических обязанностей участников правовых отношений. Также существенной ее чертой является ее непосредственное отражение и закрепление в различных источниках права, прежде всего, в нормативно-правовых актах. Эти обстоятельства позволяют выделять юридическую ответственность в качестве самостоятельного предмета исследования. С позиции существующих норм права юридическая ответственность имеет межотраслевой характер, поскольку закреплена и находит отражение в нормах права самых разных отраслевых институтов.

В научной литературе юридическую ответственность часто сравнивают с юридической обязанностью, что представляется не совсем правильным, поскольку юридическая обязанность является лишь одним из оснований возникновения юридической ответственности. Например, согласно Я.В. Бакарджиеву и И.А. Кузьмину, «юридическая ответственность является особой разновидностью юридической обязанности, возникающей у лица в качестве последствия совершения определенного, в подавляющем большинстве случаев, противоправного деяния» [6].

Появление института юридической ответственности связано с целью обеспечения законности и правопорядка, а также защиты прав и свобод личности. В этой связи А.И. Иванников пишет о том, что «права и свободы граждан не могут быть в полной мере осуществлены, если государственная власть не выполняет своих обязанностей, если органы государства не привлекают к юридической ответственности виновных» [22].

По мнению А.В. Малько и Р.С. Маркунина, целями юридической ответственности выступают «охрана общественных отношений, предупреждение противоправной деятельности, наказание виновного, восстановление нарушенного правопорядка, компенсация вреда, воспитание, взаимный контроль за поведением граждан и должностных лиц, юридическая оценка противоправной деятельности» [34, с. 6-13].

Несмотря на большое число научных исследований в области юридической ответственности, однозначного понимания юридической ответственности в научной литературе нет. «Различие взглядов на природу юридической ответственности обусловлено многообразием теоретических и методологических подходов к изучению сущности и значения рассматриваемого понятия» [50]. Неоднозначность понимания сущности юридической ответственности также ставится в прямую зависимость от идеологической составляющей, влияющей на оценку места и значения института юридической ответственности в системе мер государственного и правового принуждения.

В этой связи наиболее распространена точка зрения о том, что юридическая ответственность выступает наиболее важным видом государственного принуждения. Так, например, С.С. Алексеев утверждает: «Юридическая ответственность – это применение к правонарушителю мер государственного принуждения, выражающихся для него в лишениях, предусмотренных в санкциях юридических норм» [2]. Действительно, юридическая ответственность применяется по решению органов государственной власти, в качестве ответной реакции на совершенное лицом

правонарушения. Но не все виды юридической ответственности под данное определение попадают. Например, имущественная ответственность в гражданском праве предполагает, что виновное лицо, совершившее материальный деликт, обязан добровольно возместить потерпевшей стороне причиненные убытки. Такое же положение можно наблюдать при применении дисциплинарной ответственности. Субъектом применения дисциплинарной ответственности может выступать одна из сторон трудового договора.

Между тем, нельзя сводить юридическую ответственность только к государственному принуждению, поскольку, как уже показано выше, не всегда только государство уполномочено привлекать виновных лиц к установленному виду ответственности. В этой связи, было бы логичным считать юридическую ответственность, как правовую конструкцию, содержащую элемент государственного и иного принуждения. Н.И. Матузов и А.В. Малько считают: «Всякая юридическая ответственность предполагает элемент государственного принуждения, но не всякое государственное принуждение связано с правовой ответственностью, оно применяется, как мы видели, и по другим поводам» [37].

Следовательно, «юридическую ответственность можно определить в качестве одной из мер государственного принуждения, которая состоит в применении к виновному (а при ряде условий и к невиновному) лицу наказания как реакции на совершенное правонарушение» [46]. В этом случае юридическая ответственность рассматривается как правовая обязанность, поскольку лицо, хотя и может уклониться от ответственности, обязана выполнить предписание правоприменительного органа, контрагента при имущественной ответственности в гражданском праве) или стороны трудового договора (в случае привлечения к материальной или дисциплинарной ответственности), в котором недвусмысленно выражена мера наказания за совершенное правонарушение.

С понятием юридической ответственности связано понятие правовых санкций.

Исторически санкции возникли со временем появления и развития первых государств. Первыми санкциями можно назвать древние табу – запреты совершать определенные действия или посещать определенные места. В древних обществах, сохранившихся в некоторых частях Земли, табу и сейчас активно применяются. Но санкции никогда бы не обрели своего обязательного характера без появления и развития правовой нормы. Следовательно, исторически санкции появились в то время, когда появились первые нормы права.

В разные периоды истории санкции назывались по-разному: реторсии, меры принуждения, ответная реакция, репрессалии и т.д. Но какие бы названия не давались санкциям, их регулятивная, ограничивающая и запретная функции продолжают быть актуальными в настоящее время. Сейчас принято много говорить об антироссийских санкциях. Данные санкции носят скорее внешнеполитический и международный характер. В то время на пике коронавирусной паники начинают применять и действовать другие виды санкций, связанные с реализацией санитарных и медицинских ограничений. Но каковы бы не были виды санкций, их природа требует более тщательного и взвешенного анализа.

В литературе нет четкого понимания санкций. Например, в рамках прокурорского надзора понятие «санкция» понимается как разрешение на совершение должностным лицом какого-либо юридического действия. Когда говорят, что правительство санкционировало принятие какой-либо программы действий, это значит идет речь о разработке мер или принятии политической программы. Санкционирование предполагает разрешение что-то делать или чем-то заниматься. Тем самым, слово «санкция» несет в себе самые разные толкования и трактовки.

Сейчас к понятию «правовая санкция» сформировалось несколько подходов.

Согласно первому подходу, «санкция отождествляется с ответственностью» [64]. Представителем данного подхода, например, выступает Г.И. Тункин.

И.А. Соснин полагает, что «юридическая ответственность является способом реализации санкции, следствие действия и применения санкции» [60]. Но данный подход к пониманию санкции следует признать весьма узким. Санкции реализуются в рамках привлечения лица в юридической ответственности, но ведь существуют и положительные санкции, которые направлены на формирование правомерного поведения. Существует большое число санкций стимулирующего, поощрительного характера. Например, в трудовом праве для стимулирования трудовой деятельности работодатель вправе наградить работника, выделить его заслуги перед коллективом, вывесить его на доску почета. Поощрительная санкция не менее важна, чем отрицательная, негативная. Тем самым, санкцию нельзя только сводить к реализации мер юридической ответственности.

Согласно второму подходу, санкцию следует рассматривать как в широком, так и узком смыслах. В широком смысле юридическая ответственность подразумевает применение санкций. В узком смысле, санкция – это структурная часть правовой нормы, ее неотъемлемый элемент. Однако не все правовые нормы включают в себя санкцию. Чаще всего, в правовых нормах отсутствует такой элемент, как санкция. В этой связи следует признать, что узкое понимание санкции имеет право на существование, но не разъясняет природу санкции.

Согласно третьему подходу, «санкция всегда выступала и будет выступать самостоятельным институтом права и ее ни в коем случае нельзя путать и смешивать с юридической ответственностью» [33]. Представителем данного подхода является, например, А.В. Малько, исследовавший природу поощрительных санкций.

Последний подход к природе санкций представляется нам более состоятельным по следующим причинам:

– санкции не всегда несут негативный смысл; цель санкции заключается не только в наказании, а в предотвращении, недопущении противоправного поведения, а также защите личности, общества и государства от угроз внутренних и внешних. Рассмотрим такое новое для нашей социальной и правовой действительности явление как «самоизоляция». Бесспорно, требование о самоизоляции граждан для недопущения распространения вирусной инфекции является вынужденной, защитной и ограничительной мерой, рекомендуемой к исполнению. Нарушение рекомендуемой меры влечет применение штрафных санкций, что само по себе является нонсенсом и нарушением нормы закона, прежде всего, Конституции РФ. Но, с другой стороны, и само требование самоизоляции, несмотря на крайне неопределенную природу данного термина, также является санкцией. Но эта санкция призвана носить превентивный характер. Ее цель не состоит только в наказании. Следовательно, существует большое число санкций, которые преследует иную, отличную от целей юридической ответственности, цель;

– санкции, бесспорно, ограничивают права и свободы граждан, но эта мера необходима для упорядочивания правовых отношений. Гражданское общество несет в себе элементы свободы, но, если в рамках гражданского общества перестает действовать сила санкций, такое общество становится хаотичным, неуправляемым и может скатиться к дикой анархии. Поэтому санкции должны присутствовать в любом обществе, поскольку человеческой природе чуждо абсолютно правомерное для всех поведение;

– на примере некоторых международных санкций, направленных против России, можно убедиться, что санкции становятся средством ведения политической борьбы и упрочения влияния некоторых государств на международной арене. Применение санкций к России без доказательств совершения Россией международных преступлений или иных

правонарушений международного права ставят такие санкции на уровень методов ведения политической борьбы.

«В понимании юридической ответственности можно выделить следующие теоретические подходы:

- ретроспективный или негативный,
- позитивный,
- смешанный, объединяющий позитивный и ретроспективный подходы,
- нетрадиционные подходы» [49].

Согласно первому подходу, ответственность ставится в прямую зависимость от уже совершенного виновным лицом правонарушения, т.е. имеет направленность на ранее совершенное деяние (действие или бездействие). Ретроспективный подход в юридической науке является традиционным и разделяется большинством исследователей. Для привлечения лица к юридической ответственности необходимо оценивать его прошлое поведение, определить размер причиненного ущерба, если таковой поддается измерению, определить вину и степень причастности лица к совершенному противоправному деянию.

Признаками ретроспективной юридической ответственности являются следующие:

- «возникает на основе правовых предписаний, представляя собой осуществление государственно-принудительных мер, предусмотренных в карательных (штрафных) санкциях правовых норм;
- является негативным правовым последствием правонарушающего поведения как ответная реакция государства, осуждающего правонарушителя;
- является для правонарушителя новой юридической обязанностью, не существовавшей до совершения им правонарушения и выражающейся в необходимости претерпевания лишений личного, организационного либо имущественного характера;

– реализуется в процедурно-процессуальном порядке» [70].

С одной стороны, нельзя осудить человека за то, что он еще не совершал, следовательно, ретроспективный подход к ответственности имеет больше оправдания в процессе правоприменения. Однако такой подход полностью

не исключает возложение на индивида определенного поведения в будущем, исключающем нарушение социальных норм. Следовательно, спор о соотношении ретроспективного и перспективного понимания ответственности не может быть решен однозначно. Требуется проанализировать и тот и другой аспект более внимательно.

Кроме ретроспективной выделяют позитивную юридическую ответственность, цель которой заключается в ином – в предупреждении еще не совершенного правонарушения. В позитивном понимании ответственность трактуется как обязанность субъекта правоотношения не совершать правонарушения, действуя в соответствии с нормами позитивного права. Д.А. Липинский полагает, что под позитивной юридической ответственностью следует понимать «способ закрепления юридических обязанностей соблюдения требований правовых норм, реализующихся в правомерном поведении субъектов юридической ответственности, одобряемом или поощряемом государством» [31].

По мнению Д.Е. Захарова, «позитивная юридическая ответственность выступает фактором правомерного поведения и обеспечивает законность и правопорядок в системе общественных отношений. Средствами ее обеспечения могут выступать не только нормы права, но и моральные и профессиональные нормы и принципы» [20]. Как пишет указанный выше автор, «позитивную ответственность следует рассматривать как средство убеждения и стимулирования к правомерному поведению, но не в качестве юридической ответственности. Она обеспечивается исключительно моральными нормами, принятыми в обществе. Она обращена не к правовым категориям и явлениям, а представляется осознанием долга, ответственности

перед обществом, государством и самим собой» [20].

Нельзя не согласиться с позицией А.В. Чепуса, который считает, что «понятие позитивной юридической ответственности не может быть оторвано от понятия социальной ответственности, а должно рассматриваться в тесной взаимосвязи, как применение этого общего понятия к специфическим условиям и свойствам права, правовой деятельности, к регулированию правом поведения людей»[68].

Отражение позитивной юридической ответственности можно найти в нормах действующего российского законодательства. Так, например, в ст. 191 ТК РФ приведены примеры поощрения за труд: «...работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности (объявляет благодарность, выдает премию, награждает ценным подарком, почетной грамотой, представляет к званию лучшего по профессии»[63].

Статья 985 ГК РФ предусматривает вознаграждение за действие в чужом интересе: «...лицо, действия которого в чужом интересе привели к положительному для заинтересованного лица результату, имеет право на получение вознаграждения, если такое право предусмотрено законом, соглашением с заинтересованным лицом или обычаями делового оборота»[15].

УК РФ также предусматривает случаи, направляющие человека на правомерное поведение. Так, в примечании к ст. 126 УК РФ указывается, что «лицо, добровольно освободившее похищенного, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления»[65].

Статья 55 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» устанавливает позитивную ответственность государственных гражданских служащих «за безупречную и эффективную гражданскую службу» в виде «следующих видов поощрения и награждения:

- объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения,
- награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой

- единовременного поощрения или с вручением ценного подарка,
- иные виды поощрения и награждения государственного органа,
- выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет,
- поощрение Правительства Российской Федерации,
- поощрение Президента Российской Федерации,
- награждение государственными наградами Российской Федерации» [67].

Таким образом, в приведенных примерах статей нормативных правовых актов мы четко видим проявление позитивной ответственности.

Ряд авторов полагает, что и «ретроспективную и позитивную ответственность следует рассматривать не обособленно, а в единстве» [23], поскольку, «несмотря на различие в способах обеспечения и достижения поставленных целей, рассматриваемые аспекты юридической ответственности направлены достижение наиболее общей цели – обеспечение правопорядка и законности».

Итак, рассмотрев теоретические подходы к пониманию сущности юридической ответственности, можно сделать вывод о том, что, несмотря на отсутствие единства, в научно-исследовательской литературе сложились традиционные подходы к пониманию юридической ответственности, как разновидности государственного принуждения и способа достижения баланса интересов в обществе. При этом, нужно признать правильность единого понимания позитивной и ретроспективной юридической ответственности, как обязанности претерпеть определенные имущественные или личные лишения и ограничения в связи с уже совершенным правонарушением и как обязанность соблюдать нормы права, не совершать правонарушений, т.е. соблюдать требования к правомерному и правопослушному поведению.

1.2 Понятие юридической ответственности государственных гражданских служащих

Юридическая ответственность в системе государственной гражданской службы является, с одной стороны, общим проявлением юридической ответственности, с другой стороны, имеет более узкие цели и задачи, связанные с функционированием государственного аппарата и поддержанием бесперебойной и слаженной работы всей сложной системы органов исполнительной власти.

Институт юридической ответственности государственных гражданских служащих необходим для решения проблем укрепления законности, дисциплины и правопорядка в системе государственно-служебных отношений. Как отмечается в научной литературе, рассматриваемый институт представляет собой «регламентированные нормами права общественные отношения между государством, в лице его специальных органов, и государственным служащим – правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение»[12].

Между тем, недостатком данного определения является рассмотрение «юридической ответственности государственных гражданских служащих лишь в ключе ретроспективной ответственности (т.е. ответственности за уже совершенные правонарушения). Представляется очевидным, что юридическая ответственность государственных гражданских служащих должна пониматься и в позитивном аспекте, как необходимость государственного служащего осуществлять свои должностные обязанности правомерно, не нарушая нормы права. В последнем случае осуществляется превентивная функция, призванная не допустить совершения государственным гражданским служащим должностных правонарушений, вытекающих из его обязанностей» [74].

Сущность применения юридической ответственности к государственным гражданским служащим состоит в применении к ним

определенных и установленных законом санкций и ограничений, связанных с исполнением государственными гражданскими служащими своих профессиональных обязанностей. Тем самым, можно выделить обусловленность мер юридической ответственности от реализуемой государственными гражданскими служащими служебной деятельности. Применение мер юридической ответственности к указанной категории лиц основано на действии общих норм права, хотя в ряде случаев имеет определенные особенности. В частности, последнее касается особенностей реализации в отношении государственных гражданских служащих мер дисциплинарной ответственности.

Особенности практического применения юридической ответственности в отношении государственных гражданских служащих связано с тем, что как институт государственного управления государственная служба нацелена на защиту прав и свобод человека и гражданина. «Неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным гражданским служащим своих служебных обязанностей» [67] влечет наступление для них неблагоприятных последствий. Этим она отличается от моральной ответственности, поскольку за совершение аморального проступка государство не может привлечь государственного гражданского служащего к установленной законом ответственности и применить меры наказания на основе закона.

Юридическая ответственность государственного гражданского служащего имеет также социальную обусловленность. В силу особого правового положения государственных гражданских служащих, обеспечивающих необходимую и достаточную взаимосвязь между государством и гражданским обществом, юридическая ответственность последних призвана выполнять функцию восстановления социальной справедливости. Находясь в системе служебных отношений, государственные гражданские служащие наделены властными полномочиями, принимают государственные решения, качество которых определяет дальнейшее развитие

общества и государства, нормальное функционирование всего механизма государства и его отдельных структурных элементов. Если качество государственного управления снижается вследствие допущенных государственными гражданскими служащими ошибок или правонарушений, то государству и обществу причиняется определенный ущерб, в ряде случаев значительный, что требует восстановления социальной справедливости. Такое восстановление справедливости становится возможным в случае привлечении виновного государственного служащего к обязанности возместить причиненный ущерб. Тем самым, мы можем видеть необходимость обеспечения равновесия между интересами государства и гражданского общества.

Юридическая ответственность в системе государственной гражданской службы также имеет и целевую составляющую. В литературе отмечается, что целями применения юридической ответственности к государственным гражданским служащим, в том числе, являются:

- «охрана прав и законных интересов общества и личности от противоправных посягательств со стороны государственного гражданского служащего;
- защита и обеспечение правопорядка, прежде всего, правопорядка в сфере должностных правоотношений;
- восстановление социальной справедливости;
- предупреждение совершения новых должностных правонарушений (общая и частная превенция);
- воспитание государственных служащих в духе уважения к закону;
- обеспечение необходимого уровня доверия населения к институтам публичной власти;
- повышение престижа государственной гражданской службы в общественном сознании» [9].

Правовой основой установления юридической ответственности государственных гражданских служащих являются:

- нормы Конституции РФ, предусматривающей принципиальные положения деятельности органов государственной исполнительной власти (ст.ст. 32, 71, 97);
- федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [66] и федеральные законы о конкретных видах государственной службы. В этих нормативных актах предусмотрены отсылочные нормы к тем правовым актам, в которых установлены меры юридической ответственности;
- статья 68 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [67]. Согласно данной нормы, «привлечение государственных гражданских служащих к юридической ответственности осуществляется как в соответствии с данным законом, так и другими федеральными законами» [67]. Представленная норма также имеет отсылочный характер, что свидетельствует об отсутствии единого нормативного акта, в котором бы устанавливались меры юридической ответственности государственных гражданских служащих. Согласно п. 3 ст. 15 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в отношении государственных гражданских служащих «устанавливается дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность в случае их неправомерного поведения» [67];
- отраслевые законодательные акты, в которых в том или виде сформулированы основания для привлечения государственных гражданских служащих к тем или иным видам юридической ответственности. Отдельные составы должностных правонарушений предусмотрены нормами действующих отраслевых кодексов (УК РФ, КоАП РФ, ТК РФ, ГК РФ).

Рассмотрев особенности юридической ответственности государственных гражданских служащих, можно предложить следующее ее определение: «юридическая ответственность государственных гражданских служащих – это право государственного служащего на одобрение, моральное и/или материальное поощрение на основе действующих норм и принципов права за активное правомерное поведение в течение определенного периода времени (позитивный, перспективный аспект) и обязанность государственного служащего претерпевать ограничения, лишения личного, организационного и материального характера (негативный, ретроспективный аспект)» [74]. Предлагая данное определение, мы выделяем как позитивный, так и ретроспективный аспект юридической ответственности государственного гражданского служащего.

1.3 Юридическая ответственность государственных гражданских служащих в системе юридической ответственности

В систему служебных отношений государственный гражданский служащий выступает специальным субъектом, привлекаемым к юридической ответственности. В силу занимаемой должности правовое положение государственного гражданского служащего все же отличается от правового статуса рядового гражданина. Причем такие различия касаются не только объема выполняемых должностных или служебных обязанностей, но и особого порядка реализации мер юридической ответственности.

Отличительной особенностью юридической ответственности государственных гражданских служащих является «тесная связь с государством, органами исполнительной власти. Права и обязанности государственного гражданского служащего тесно вплетены в рамки служебного поведения, выход за которые является фактическим основанием для применения мер юридической ответственности. Заключая контракт с представителем государства в лице руководителя государственного органа,

государственный гражданский служащий становится субъектом служебно-должностных отношений, обязан подчиняться вышестоящему начальству, следовать должностному регламенту и безукоризненно выполнять регламентом и контрактом служебные обязанности» [21]. Нарушение последних трактуется как служебное правонарушение.

Между тем, вне рамок служебной деятельности, государственный гражданский служащий продолжает выполнять определенную социальную роль, являясь общим субъектом правоотношений. В этой связи следует четко понимать различие между общим субъектом юридической ответственности и специальным субъектом, в качестве которого выступает заступивший на государственную должность и подчиняющийся должностному регламенту государственный гражданский служащий.

Государственный гражданский служащий может быть привлечен к юридической ответственности за совершение отдельных составов правонарушений, установленных, например, отдельными главами УК РФ (главы 22 и 30). В этом случае государственный служащий является специальным субъектом должностных преступлений. «В соответствии с нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях к государственному служащему могут быть применены отдельные виды наказаний (штраф, дисквалификация). В рамках применения мер дисциплинарного взыскания государственный гражданский служащий может отстранен от службы или уволен с государственной гражданской службы. Последнее становится возможным только после проведения специальной служебной проверки, в результате которой виновность государственного гражданского служащего в совершении должностного правонарушения будет установлено достоверно» [34].

Наиболее полно и обстоятельно нормы служебного права регламентируют дисциплинарную ответственность государственного служащего. Например, «согласно ст. 57 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской

службе Российской Федерации закрепляется перечень дисциплинарных взысканий. За совершение дисциплинарного проступка представитель нанимателя имеет право применить следующие взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с гражданской службы. В качестве мер дисциплинарного взыскания могут применяться исключения гражданского служащего, на которого ранее были наложены дисциплинарные взыскания, из состава кадрового резерва, невыплата премий, увольнение в связи с утратой доверия к государственному служащему и др.» [35]

На основании работы А.Г. Остапенко и А.В. Негодовой следует выделить наиболее специфические признаки юридической ответственности государственных служащих:

- «юридическая ответственность в отношении государственных служащих предусмотрена действующим законодательством (уголовным, гражданским, административным и др.). Вне рамок действующих норм права юридической ответственности не может существовать. Меры юридической ответственности могут быть введены федеральным законом или иным нормативным актом регионального (например, административная ответственность может быть установлена также и законом субъекта РФ)» [48];
- основанием юридической ответственности государственных гражданских служащих является выявленный акт совершенного им должностного или служебного правонарушения. Например, в ст. 8 УК РФ говорится: «Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного настоящим Кодексом» [65];
- «связана с государственным принуждением и представляет собой реализацию санкций юридических норм, неизбежно связана с применением к виновному лицу мер юридической ответственности (административного, уголовного, дисциплинарного, материального

или иного характера);

– выражена в наличии неблагоприятных для государственного гражданского служащего последствиях личного или имущественного характера;

– возлагается и реализуется в установленной законом процессуальной форме, при этом, нарушение процедурных норм также влечет за собой ответственность (процессуальную). Для реализации юридической ответственности предусмотрена порой сложная и поэтапная процедура рассмотрения юридического дела по существу тем юрисдикционным органом, к ведению которого относится принятие решения о применении мер юридической ответственности» [48];

– к совершившему служебное правонарушение государственному гражданскому служащему применяется наказание от имени государства в лице уполномоченного государственного органа или должностного лица. Этим юридическая ответственность отличается от моральной ответственности, которая негласно применяется от лица негосударственных структур (гражданского общества, коллектива, объединения физических лиц и т.д.);

– реализация юридической ответственности и контроль за исполнением мер наказания осуществляются уполномоченными компетентными органами и должностными лицами в строго определенном порядке и в пределах своей компетенции. Например, правом применять уголовное наказание могут только суды, а субъектами, обеспечивающими применение к государственному гражданскому служащему мер административного наказания, являются суды, судьи, многочисленные органы государственной исполнительной власти и их должностные лица.

Итак, по результатам рассмотренного выше можно сделать следующие выводы.

– несмотря на отсутствие единства в понимании сущности юридической

ответственности, в научно-исследовательской литературе сложились традиционные подходы к ее пониманию, как разновидности государственного принуждения и способа достижения баланса интересов в обществе. При этом, нужно признать правильность единого понимания юридической ответственности, как обязанности претерпеть определенные лишения и ограничения в связи с уже совершенным правонарушением, и как обязанность соблюдать нормы права, не совершать правонарушений, т.е. соблюдать требования к правомерному и правопослушному поведению;

- были рассмотрены подходы к пониманию сущности юридической ответственности ГГС. Представляется изложить данное понятие следующим образом: «юридическая ответственность государственных служащих – это право ГГС на одобрение, моральное и/или материальное поощрение на основе действующих норм и принципов права за активное правомерное поведение в течение определенного периода времени (позитивный, перспективный аспект) и обязанность ГГС претерпевать ограничения, лишения личного, организационного и материального характера (негативный, ретроспективный аспект)»[73];
- исследование «места юридической ответственности государственных гражданских служащих в системе юридической ответственности показало, что существуют общие и специальные основания для реализации юридической ответственности в отношении ГГС. Реализация юридической ответственности в данном случае обусловлена особым правовым статусом ГГС, как должностного лица, реализующему отдельные государственные полномочия и функции. Следовательно, лишь государство в лице уполномоченных органов и должностных лиц вправе расследовать факты должностных правонарушений, устанавливать виновность ГГС, ее степени, а также определить меру ответственности и контролировать ход ее применения» [71].

2 Реализация юридической ответственности государственных гражданских служащих

2.1 Юридическая ответственность как элемент правового статуса государственных гражданских служащих

Юридическая ответственность является одним из элементов прохождения правового статуса государственных гражданских служащих. Е.А. Волосникова понимает под правовым статусом государственного гражданского служащего «совокупность юридических элементов, выражающих специфику прав и обязанностей, свобод и правоограничений (ограничений и запретов), социально-правового обеспечения и гарантий, требований к служебному поведению, поощрений и ответственности, определяющих сущность государственных гражданско-служебных отношений, субъектами которых они являются» [10].

Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» «является базовым нормативным правовым актом, устанавливающим правовое положение (статус) гражданского служащего. Кроме этого закона, отдельные элементы правового статуса государственного гражданского служащего, в том числе, и юридическая ответственность, предусмотрены должностным регламентом государственного служащего» [67], а также нормами регионального служебного законодательства (законов субъектов РФ о государственной службе).

В соответствии с ч. 4 ст. 32 Конституции РФ «граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе» [25]. Это положение соответствует требованиям п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах [38], согласно которому «каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации (в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений национального или социального происхождения или иного обстоятельства) и без необоснованных ограничений должен иметь право и возможность

допускаться в своей стране к государственной службе. Это означает равное право всех граждан Российской Федерации на занятие должности государственной службы в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой» [38].

Как и в ранее принятых правовых актах, при определении термина «гражданский служащий», ст. 13 указанного выше закона установлено требование к наличию гражданства Российской Федерации. Граждане, имеющие двойное гражданство или не имеющие гражданства Российской Федерации, не могут быть гражданскими государственными служащими.

В статье 13 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указана необходимая составляющая в понимании особенностей трактовки термина «гражданский служащий» – осуществление профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы. Правовой статус должности гражданской службы является неотъемлемой частью законодательного регулирования государственной службы и основой для разработки должностного регламента, других документов о правах, обязанностях и порядке деятельности государственного служащего.

«При назначении гражданского государственного служащего на должность заключается служебный контракт – соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон (ст. 23).

Стороной служебного контракта и нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта РФ – соответствующий субъект РФ» [67] (п. 3 ст. 10 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ»).

Деление государственной службы Российской Федерации на виды и тот факт, что правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации, а правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, ее организация - в ведении субъекта РФ, определяют источники финансирования денежного содержания служащих.

Юридическая ответственность государственного гражданского служащего прямо вытекает из необходимости соблюдать служащим предусмотренные законом или должностным регламентом должностные обязанности. В ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» основные обязанности государственных гражданских служащих представлены в редакции, которая позволяет классифицировать их следующим образом.

К группе конституционных можно отнести обязанности:

- «соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение;
- соблюдать и защищать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;
- не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, а также сведения, ставшие известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство и др.;
- сообщать о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства РФ или

в день приобретения гражданства другого государства;

– соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены федеральным законом и другими федеральными законами» [67].

К группе функциональных относятся обязанности:

– «добросовестно исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

– исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий;

– строго соблюдать служебный распорядок государственного органа.

К обязанностям профессионально-личностного плана можно отнести:

– обязанность поддерживать уровень профессиональной квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

– обязанность беречь государственное имущество, в том числе предоставленное для исполнения должностных обязанностей;

– обязанность представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных доходах и принадлежащем на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера и др.» [67].

Неисполнение указанных выше обязанностей государственным гражданским служащим виновно: умышленно или в силу неосторожности (небрежности, халатности, пренебрежительного отношения к условиям прохождения государственной гражданской службы), влечет применение мер юридической ответственности. Таким образом, «в системе элементов правового статуса государственных гражданских служащих юридическая ответственность указанных лиц наиболее тесно связана с обязанностями, поскольку их неисполнение или игнорирование чаще всего и являются основанием для применения мер юридической ответственности к государственному гражданскому служащему» [72]. Юридическая

ответственность понимается как гарантия соблюдения юридических обязанностей и служит сдерживающим фактором для совершения служащим должностных правонарушений.

2.2 Основания и механизм реализации юридической ответственности государственных гражданских служащих

Чтобы юридическая ответственность в отношении государственного гражданского служащего была реализована, следует установить ее основание. Основанием юридической ответственности государственных гражданских служащих является правонарушение как «виновное противоправное деяние, посягающее на общественные отношения, причиняющее им вред либо создающее угрозу такого причинения» [42].

В научной литературе правонарушение определяется, как «...противоправное, виновное деяние деликтоспособного субъекта, причиняющее вред охраняемым законом интересам» [62]. Законодательные определения различных разновидностей правонарушений содержатся в ряде нормативных правовых актах. Согласно ч. 1 ст. 14 УК РФ «преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания». В соответствии с ч. 1 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». Согласно ст. 106 НК РФ «налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое настоящим Кодексом установлена ответственность».

Уже в силу данного определения, а также легальных определений, приведенных выше, можно выделить следующие значимые признаки правонарушения, совершаемые государственным гражданским служащим:

- выраженность в форме деяния (действия или бездействия),
- наличие противоправности,
- виновность,
- наказуемость.

При этом, такой признак, как общественная опасность, легально закреплена только в понятии преступления. Это не значит, что все остальные правонарушения не являются общественно опасными. Степень общественной опасности служит важным ограничительным признаком для цели отличия преступлений от административных деликтов.

В научной литературе иногда называют и иные признаки правонарушения. Например, А.Ф. Галузин, перечисляя признаки правонарушения, в числе таковых называет следующий: «Это выражение негативной, ретроспективной, а не позитивной юридической ответственности» [13]. Автор имел в виду, что правонарушение выражается тем, что несет неблагоприятные последствия для правонарушителя за уже совершенное правонарушение, а не за то, какое может совершить или планирует совершить. Исключением является уголовная ответственность за приготовление к совершению тяжкого или особо тяжкого преступления.

Рассмотрим перечисленные выше признаки правонарушения. Сущность любого правонарушения характеризуется выраженностью правонарушения в форме деяния – действия или бездействия.

Значительная часть должностных правонарушений совершается посредством действий. Действие можно рассматривать как форму проявления активности деятельности субъекта правонарушения. Действия могут быть двигательной или вербальной природы. Например, тайное хищение чужой собственности (кража), наказуемое по ст. 158 УК РФ, проявляется в форме изъятия чужого имущества из законного владения иного лица. Любое

действие предполагает воздействия на личность, имущество, отношения государственной или национальной безопасности или иные охраняемые законом объекты посягательства. Вербальное действия наказуемо лишь тогда, когда оно способно причинить или причиняемый вред указанным объектам. Высказанная публично мысль о свержении государственного строя влечет наказания по ст. 280 УК РФ. Но если человек высказался о намерении, например, совершить кражу или убить кого-то, то данное намерение, хотя и высказанное вслух и ставшее известное более чем одному человеку, не может рассматриваться в качестве правонарушения. Тем самым, слова могут быть правонарушением, но если об этом специально указано в законе и при условии, что это способно причинить существенный вред общественным, государственным или иным интересам или охраняемым законом благам.

Форма бездействия характерна для совершения некоторых правонарушений, но лишь при наличии определенных условий.

Прежде всего, для наступления юридической ответственности в форме бездействия, нужно установить, что виновный обязался действовать тем или иным образом, например, в силу должности, профессиональной обязанности (врачи, сотрудники правопорядка), но этого не сделал, то есть действовал неосторожно. Подобная обязанность устанавливается на основании закона или иного нормативно-правового акта. Далее следует выявить реальную возможность исполнения субъектом своей обязанности. Например, если в результате операции погиб пациент, нужно тщательно определить, были ли соблюдены все меры, направленные на излечение пациента. Во многих случаях, риск гибели тяжело больных пациентов достаточно велик, поэтому вопросы о привлечении врачей к причинению смерти по неосторожности (ст. 109 УК РФ) на практике представляет значительную трудность.

Любое деяние, независимо от формы, должно быть волевым и осознанным и являться формой проявления активности субъекта.

Если деяние не находится под контролем воли и сознания человека, в силу признания такого субъекта судом невменяемым, нельзя говорить о совершении им правонарушения.

Важным признаком правонарушения является его противоправность. Этот формальный признак предполагает работу законодателя и учет всех случаев, в которых может быть нарушена норма права. Если законом не предусмотрена мера ответственности за правонарушение, то исключается возможность применения таковой. В ряде случаев допускается аналогия права и закона, если соответствующая норма отсутствует. Здесь нужно указать, что аналогия права и закона не применяется в случае привлечения виновного лица к уголовной ответственности.

«Существуют определенные теоретические сложности с таким признаком правонарушения, как общественная опасность. Некоторые ученые полагают, что общество опасными могут быть лишь преступления» [62]. «Другие исследования предлагают использовать иной термин «социальная вредность» [11]. Но как бы не называлась общественная опасность правонарушения, все же он несет негативные и отрицательные последствия как для отдельной личности, так и для общества в целом, и государства, в частности. Наличие вреда – это общий признак любого правонарушения. Наибольший вред причиняется преступлением. Но и даже самый незначительный деликт (например, переход улицы в неположенном месте) связан с риском причинения вреда. В данном примере возможно создание аварийной ситуации на дороге, что, несомненно, влечет причинение как материального вреда, так и вреда отдельным участникам общественных отношений. В этой связи можно выделить, скорее, не признак общественной опасности, а признак возможности или реальности наступления вреда в той или иной форме.

Любое правонарушение связано с личностью правонарушителя и его отношением к совершенному деянию. Субъективная выраженность правонарушения характеризуется виновностью субъекта. Признак вины

обязателен для преступлений, административных и трудовых проступков, иных проступков и большей части гражданско-правовых деликтов. Для некоторых гражданских проступков, связанных с деятельностью владельцев повышенной опасности, вина не является признаком правонарушения. В последнем случае говорят о безвиновном причинении вреда.

Правонарушение предполагает определенную реакцию со стороны иных субъектов право, которым законом предоставлено право применять меры юридической ответственности. Являясь фактическим основанием юридической ответственности, правонарушение влечет применение к государственному гражданскому служащему за совершенное им деяние правовых ограничений личностного, материального или иного характера. Наказание, фиксируемое в санкции правовой нормы, направлено на общее и частное предупреждение совершения новых правонарушений как со стороны самого правонарушителя, так и иных лиц. Правовая норма без соответствующей санкции бессмысленна и беззащитна, в связи с чем, наказуемость можно рассматривать в качестве основного признака правонарушения.

Итак, правонарушение можно определить как «общественно опасное, виновное, противоправное деяние, причиняющее вред охраняемым общественным отношениям (или ставящее их под угрозу причинения вреда), за совершение которого предусмотрена юридическая ответственность. В свете представленного выше определения основанием наступления юридической ответственности государственного гражданского служащего является подтвержденный и доказанный факт совершения им должностного правонарушения (преступления или проступка)» [4].

Правонарушения, совершаемые государственными гражданскими служащими, можно разделить на две основные группы:

- «правонарушения, совершаемые во внеслужебное время. За их совершение государственные служащие несут ответственность на

общих основаниях и могут быть привлечены в полном объеме ко всем видам юридической ответственности;

– правонарушения, связанные со служебной деятельностью государственного гражданского служащего. К ним относятся противоправные деяния, выраженные в неисполнении или ненадлежащем исполнении ими своих должностных обязанностей. За совершение этих правонарушений государственные служащие могут быть привлечены к административной, дисциплинарной, материальной и уголовной ответственности» [12].

Механизм реализации юридической ответственности в отношении государственного гражданского служащего предполагает систему правовых действий и мер, направленных на установление и подтверждения факта совершения должностного правонарушения, определение степени виновности служащего, установление формы вины, мотивов, целей, а также обстоятельств особого характера (смягчающих или отягчающих виновность служащего), установление компетентного органа или должностного лица, уполномоченного рассматривать состав должностного правонарушения и применять установленную законом меры ответственности, а также контролировать ход ее исполнения.

В механизме реализации юридической ответственности государственных служащих важное значение следует придавать единству правового регулирования. Между тем, отсутствие единого нормативного регулирования

в данной сфере значительно сокращает потенциал и эффективность реализации юридической ответственности в отношении государственных служащих. Специальное служебное законодательство не содержит общих требований

к порядку применения и исполнения мер юридической ответственности в отношении государственных служащих. Преобладание в служебном законодательстве преимущественно норм отсылочного характера лишь

усугубляет ситуацию, затрудняя урегулирование правовых конфликтов в системе служебных отношений.

Наиболее полно и последовательно законодатель реализует механизм реализации дисциплинарной ответственности государственного служащего. Например, в ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» приведено определение дисциплинарного проступка. Законодатель определяет проступок в виде «неисполнения или ненадлежащего исполнения гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей».

В «п. 1.1 ч. 1 ст. 37 приведенного выше закона предусмотрено дисциплинарное взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия. Это основание раскрывается в статье 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» [67]. Однако «ее содержание не охватывает некомпетентность лица, которая может привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению возложенных на него обязанностей.

Утрата доверия, будучи специальным основанием юридической ответственности государственного служащего, вытекает из недостаточного уровня компетентности и профессиональной подготовки, в силу чего государственный гражданский служащий не может в полной мере осуществлять возложенные на него должностные обязанности» [6]. На практике это может приводить к фатальным ошибкам в сфере государственного управления, в том числе, к принятию неэффективных и неисправимых ошибок.

Причиной некомпетентности может стать низкий уровень профессиональной подготовки государственного гражданского служащего.

Так как функционирование любой управленческой системы невозможно без профессиональных сотрудников, важно отладить постоянно действующий механизм поступления гражданских служащих на государственную гражданскую службу и их подготовки. Это задача требует продуманных

и взвешенных решений, а также учета имеющегося профессионального опыта, умений и навыков, которые приобретаются служащим за время прохождения государственной гражданской службы.

В последнее время в России работа с кадрами в системе государственного и муниципального управления осуществляется непоследовательно и не всегда эффективно. Наличие высококвалифицированных специалистов в системе ГМУ постоянно снижается, кадровый голод начинает сказываться на всех уровнях государственного управления. В этой связи требуется тщательный анализ современного состояния работы по подготовке кадров в государственной службе, выявления актуальных проблем в данной сфере и разработка действенных рекомендаций по развитию качества работы с кадрами.

Из анализа законодательства и специальной литературы следует, что «непосредственный руководитель обладает чрезмерно обширными возможностями для привлечения к ответственности своих подчиненных. Подобная негативная ситуация приводит к расширению случаев злоупотребления полномочиями руководителем государственного органа или его заместителем, как должностным лицом, уполномоченным применять меры дисциплинарного характера к подчиненным служащим» [36].

В литературе по этому поводу отмечается, что «у непосредственного руководства государственного гражданского служащего при принятии решения об отказе в привлечении лица к ответственности отсутствует обязанность по обоснованию своего решения» [17].

Данная негативная практика «может быть изменена посредством внесения изменений в законодательство о служебной деятельности, в силу которых будут перечислены определенные случаи и перечни нарушаемых государственным служащим норм. Также следует указать на необходимость учреждения контрольно-надзорного органа, в компетенции которого будут

находиться полномочия по организации вневедомственных проверок, направленных на обнаружение признаков некомпетентности и неэффективности в работе государственного служащего» [73].

В заключении главы можно сделать следующие выводы:

- юридическая ответственность выступает важным и неотъемлемым элементом правового статуса государственных гражданских служащих. Наряду с правами, обязанностями, ограничениями и запретами по службе юридическая ответственность характеризует правовое положение государственных гражданских служащих, как представителей публичной власти, а потому обладающих повышенной социальной ответственностью перед обществом и государством. Установлено, что в системе элементов правового статуса государственных гражданских служащих юридическая ответственность указанных лиц наиболее тесно связана с обязанностями, поскольку их неисполнение или игнорирование чаще всего и являются основанием для применения мер юридической ответственности к государственному гражданскому служащему;
- основанием для «привлечения государственных гражданских служащих к юридической ответственности является совершение ими должностного правонарушения» [67]. Для повышения эффективности применения и реализации юридической ответственности в системе государственной гражданской службы требуется разработка единого и непротиворечивого законодательства, обеспечивающего возможность установления общих оснований для привлечения виновных служащих к ответственности и единого процессуального порядка рассмотрения обстоятельств совершения должностного правонарушения и применения мер ответственности.

3 Особенности юридической ответственности государственных гражданских служащих

3.1 Виды юридической ответственности государственных гражданских служащих

С учетом отраслевого деления российского законодательства традиционно в «правовой доктрине ограничиваются изложением лишь пяти видов юридической ответственности (уголовной, гражданско-правовой, административной, дисциплинарной, материальной)»[2]. К этим видам юридической ответственности также добавляют и нетрадиционные виды ответственности: финансовая, конституционная, международно-правовая, процессуальная.

Спорной также является точка зрения о включении в систему видов юридической ответственности процессуальной ответственности, применяемой за совершение правонарушений в процессе отправления правосудия. С одной стороны, следует признать бесспорным тот факт, что в сфере процессуальных отношений существуют специальные санкции, которые налагаются на субъектов процессуальных отношений в случае нарушения своих процессуальных обязанностей (например, непредставление доказательств по требованию суда или нарушение порядка судебного производства может влечь применение штрафных санкций). С другой стороны, у процессуальной ответственности достаточно мало сторонников, поскольку особенности и характер применяемых санкций не отличаются от традиционных видов санкций, применяемых, например, в административном или уголовном праве.

В научной литературе нередко обсуждается вопрос о существовании иных межотраслевых видов юридической ответственности, например, как эколого-правовой [19]. Ряд исследователей полагают, что «в основе формирования экологической ответственности лежит защита права каждого на благоприятную окружающую среду, достижение которой возможно путем

восстановления нарушенного состояния окружающей среды» [32].

Представляется, что подход, предусматривающий расширение видов юридической ответственности, кроме отраслевых, является в корне неверным в силу того, что в этих видах ответственности находят отражение и реализуются те же элементы, что в базовых отраслях российского законодательства (уголовного, административного, гражданского и трудового). Речь, прежде всего, идет о видах наказания, порядке и способах реализации юридической ответственности в практической деятельности, видах органов и должностных лиц, имеющих право применять правовые санкции к правонарушителям.

Тем самым, в основании классификации видов юридической ответственности в отношении государственных гражданских служащих выступает отраслевой признак. С этой позиции рассмотрим последовательно четыре вида ответственности – уголовную, административную, имущественную и дисциплинарную.

Наиболее часто и широко применяемым «видом юридической ответственности государственных гражданских служащих выступает административная ответственность» [2].

А.Б. Агапов под административной ответственностью понимает «разновидность правовой ответственности, субъектами которой являются Российская Федерация и ее регионы, уполномоченные ими юридические лица – органы исполнительной и законодательной власти, суды, наделенные полномочиями в сфере административного правосудия, должностные лица указанных органов, а также физические лица» [1].

По мнению А.П. Алехина, административная ответственность является «разновидностью юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение» [3].

К числу особенностей административной ответственности государственных гражданских служащих можно отнести следующие

признаки:

- основанием административной ответственности является «административное правонарушение, под которым в КоАП РФ понимается виновное запрещенное нормами Особенной части КоАП РФ или кодексами об административных наказаниях субъектов РФ деяние (действие или бездействие), совершенное физическими лицами, юридическими лицами, должностными лицами;
- применяется за совершение проступков, не имеющих четко выраженной антиобщественной направленности. Административные проступки не посягают на конституционные основы существования государства, что отличает их от аналогичных по природе и характеру преступлений;
- должностное лицо, которое привлекается к административной ответственности, не состоит в трудовой или служебной подчиненности, что отличает административную ответственность от соответствующих видов юридической ответственности, применяемых в рамках трудовых отношений (дисциплинарной или материальной);
- к административной ответственности привлекаются должностные лица на основе решений суда, судей, должностных лиц различных органов исполнительной власти;
- для процесса привлечения виновного должностного лица к административной ответственности, как правило, применяется более упрощенная процедура, чем в процессе привлечения виновных лиц за совершенное ими преступление. Сама процедура административного производства отличается сокращенными сроками, более простыми правилами, процессуальный регламент менее сложен;
- лицо, которое привлекается к административной ответственности, не несет правовых последствий в виде судимости;
- по особым правилам к административной ответственности привлекаются военнослужащие (ст. 2.5 КоАП РФ);

– в отличие от уголовной или дисциплинарной ответственности меры административного наказания и административные проступки установлены не только на уровне федерального законодательства, но и на уровне законов субъектов РФ [57]».

В отношении государственных гражданских служащих применяются следующие специальные «меры административного наказания:

- предупреждение,
- административный штраф,
- дисквалификация» [67].

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители, состоящие на государственной гражданской службе, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

Таким образом, подытожив вышесказанное, можно заключить, что административная ответственность государственных гражданских служащих является наиболее распространенной формой государственного принуждения в случае совершения должностным лицом административного проступка, запрещенного нормами КоАП РФ или соответствующего закона об административной ответственности, принятого в субъекте РФ.

По степени общественной тяжести следующим видом юридической ответственности государственных гражданских служащих является уголовная. «Уголовная ответственность государственных гражданских служащих предусмотрена за совершение наиболее опасных видов правонарушений – должностных преступлений.

Уголовная ответственность указанных лиц установлена только одним законом – УК РФ. Никакие другие законы не могут предусматривать наказаний за совершенное преступление. Это самый важный и главный признак уголовной ответственности.

Уголовная ответственность понимается в качестве обязанности

государственного гражданского служащего, совершившего преступление, отвечать за содеянное в соответствии с уголовным законом и претерпеть меры личного и имущественного характера» [58].

Наиболее «распространенной же точкой зрения стала та, согласно которой в качестве основания уголовной ответственности выступает состав преступления, содержащий объективные признаки (общественно опасное деяние) и субъективные признаки (вина)» [45]. Этой позиции придерживалось большинство российских юристов, среди которых А.А. Пионтковский, Я.М. Брагин, М.П. Карпушин, В.И. Курляндский и др.

И лишь действующее законодательство в ст. 8 УК РФ закрепило понятие основания уголовной ответственности как «совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного Кодексом», положив, таким образом, конец всем дискуссиям по этому вопросу»[45].

В.Н. Кудрявцев считает «более правильным такое определение состава, в котором подчеркивается, что это совокупность признаков общественно опасного деяния, определяющего его, согласно уголовному закону, как преступное и уголовно наказуемое»[29].

Для уголовной ответственности государственных гражданских служащих, как разновидности юридической ответственности, характерны следующие правовые признаки:

- применение мер уголовной ответственности возможно только на основании действующей Особенной части УК РФ. Никаким другим законом не могут быть установлены меры уголовных наказаний;
- только суд вправе привлечь должностное лицо к уголовной ответственности за совершенное им доказанное судом и следствием преступление;
- к виновному государственному гражданскому служащему применяются преимущественно меры личного характера, связанные с ограничением или лишением его свободы, что не исключает применения мер

имущественного характера. Современная уголовная политика России в последние годы направлена на снижение числа наказаний, связанных с лишением свободы, и введение большого числа альтернативных санкций, связанных с применением штрафов или исправительных и обязательных работ;

– привлечение должностного лица к уголовной ответственности влечет специфическое для осужденного лица правовое последствие в виде судимости. В случае совершения этим лицом повторного преступления суд может рассматривать судимость как обстоятельство, отягчающее уголовную ответственности.

Наиболее распространены в системе государственной службы коррупционные преступления.

Анализ Особенной части УК РФ позволяет выделить следующие составы коррупционных преступлений:

– ответственность за «мелкое взяточничество (ст. 291.2 УК РФ) и мелкий коммерческий подкуп (ст. 204.2 УК РФ) – до 10 тыс. руб. включительно» [65];

– ответственность «за «простое» взяточничество (ч. 1. ст. 290 УК РФ; ч. 1. ст. 291 УК РФ) и за «простой» подкуп (ч. 1. ст. 204 УК РФ; ч. 5. ст. 204 УК РФ) – свыше 10 тыс. руб., но не более 25 тыс. руб.» [65];

– ответственность за взятку, подкуп, посредничество, обещание или предложение посредничества в них в значительном размере – свыше 25 тыс. руб., но не более 150 тыс. руб.;

– ответственность за взятку, подкуп, посредничество, обещание или предложение посредничества в них в крупном размере – свыше 150 тыс. руб., но не более 1 млн. руб.;

– ответственность за взятку, подкуп, посредничество, обещание или предложение посредничества в них в особо крупном размере – свыше 1 млн. руб.

Состояние коррупционной преступности также свидетельствует о том,

что в 2021 году отмечен рост числа лиц, привлекаемых к уголовной ответственности за совершенные коррупционные преступления.

В 2020 году всего было совершено 30813 преступлений коррупционной направленности, причем из них, 14548 преступлений связано со взяточничеством, что составляет 47,2% от всего числа преступлений коррупционной направленности. Характерно, что рост этих преступлений составил 129,9%, а наибольший рост характерен дачи взяток (37,3%), что в абсолютном отношении составляет 1935 преступлений, совершенных в 2021 году [28].

Итак, мы видим, основной формой коррупционного поведения в составе организованных групп продолжает оставаться взяточничество (дача взятки, получение взятки, посредничество во взяточничестве). Исследователи отмечают, что «сохраняется значительная разница между числом зарегистрированных преступлений «получение взятки» и «дача взятки»» [5]. На эту разницу обращал внимание в своей диссертации В.В. Астанин, исследовавший состояние борьбы с коррупцией в России в период с 2000 г. по первую половину 2009 г. и отмечавший, что «на каждое зарегистрированное преступление «дача взятки» ежегодно приходится 1,5-2 «получения взятки»» [5]. Такую же тенденция можно увидеть и сейчас: взятки берут больше, чем их предлагают.

Динамика преступлений, предусмотренных ст. 290-291.2 УК РФ, наглядно представлена в Приложении А и Б.

«Столь же опасным является посредничество во взяточничестве, превращающееся подчас в настоящий промысел, в разновидность профессионального криминального менеджмента» [18].

Общественная опасность коррупции обусловлена ее распространенностью в системе служебных отношений, скрытом ее характере. В последние годы отмечается согласно официальным данным криминальной статистики МВД РФ рост преступлений коррупционной направленности. Так, если в 2018 г. было зарегистрировано

30 485 коррупционных преступлений, то в 2021 году этот показатель вырос на 14,9% и составил 35 051 преступлений (Приложение Б).

Негативной тенденцией становится снижение процента раскрываемости коррупционных преступлений (с 91,8% в 2018 г. до 86,8% в 2021 г.). Конечно, нужно признать, что процент раскрываемости коррупционных преступлений достаточно высок, но также нельзя забывать того обстоятельства, что коррупционные преступления относятся к категории высоколатентных по причине скрытости большинства коррупционных правонарушений от внимания правоохранительных, контрольных и надзорных органов. Большая часть коррупционных преступлений остается не выявленной в силу отсутствия должного уровня контроля за должностным и служебным поведением государственных служащих, особенно низового уровня государственного управления.

Коррупция в системе государственной службы имеет реальное экономическое измерение. Экономический ущерб от совершения коррупционных преступлений выражается в неполучении государством тех доходов, которые она могла бы получить при нормальном уровне функционирования всей системе органов государственной власти. Например, по данным последних исследований, в каждом третьем случае размер взятки не превышал десяти тысяч рублей (+27,5 %, 5,4 тыс.). В 2021 году ущерб от коррупции увеличился с 32,4 млрд. руб. до 39,4 млрд. руб. [36]

Нахождение на государственной должности рассматривается частью чиновников, как ресурс для чрезмерного или необоснованного обогащения. Деятельность Общероссийского народного фронта, освещаемая в СМИ, показывает, что органами государственной власти не редко закупаются предметы роскоши для служебных нужд высших должностных лиц органов власти всех уровней [27].

Таким образом, общественная опасность коррупции в системе государственной службы проявляется в том, что коррупция в системе

государственной службы оказывает дестабилизирующее влияние на государственное управление, препятствует реализации государственных интересов в различных областях деятельности, подрывает функционирование государственных служб, снижает доверие к чиновникам, разрушает традиционные нравственные устои, этические кодексы, гармоничное развитие личности и в конечном итоге создает прямую угрозу безопасности граждан, общества и государства.

Особую опасность приобретает увеличение случаев посреднической деятельности в получении взяток. Приведем следующий пример.

«П.А.А., из корыстных побуждений, реализуя совместный с Карташовым Д.И. преступный умысел, направленный на получение через посредника взятки в виде денег в крупном размере от Потерпевший №2, действуя совместно и согласованно с К.Д.И., согласно отведенной ему роли в совершении преступления, достоверно зная о фиктивности выдвинутой версии произошедших событий при ДТП, выполняя взятое на себя обязательство о совершении заведомо незаконных действий в пользу Потерпевший №2 за взятку, вынес заведомо незаконное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, по основанию, предусмотренному п.2 ч.1 ст.24 УПК Российской Федерации, в связи с отсутствием в действиях Потерпевший №2 признаков состава преступления, предусмотренного ч.5 ст.264 УК РФ»[54].

Выполнение в интересах взяткодателя каких-либо деяний по службе взяткополучателем – вторично (согласно смыслу закона). В.Н. Борков обоснованно полагает, что «поведение чиновника, в котором заинтересован дающий, в структуре состава преступления образует обстановку совершения преступления [8]». «Должностное положение взяткополучателя только обуславливает взятку [24]». В случае незаконности характера выполняемых деяний квалификация осуществляется самостоятельно.

«Посредник – важнейший элемент системы преступности, позволяющий налаживать и осуществлять коррупционные связи. Исходя из этих

соображений средством уголовно-правового пресечения посреднической деятельности должно быть установление посредникам в коррупции меры наказания, равной той, которая определена для взяточдателей и взяточполучателей.

Статистические данные тревожны: в 2021 г. организованными группами и преступными сообществами совершено 17,0 тыс. тяжких и особо тяжких преступлений (+8,6%)» [28]. При этом, число нераскрытых преступлений, совершенных организованными группами, остается огромным и составляет 686880 преступлений.

Некоторые исследователи высказывали предположения о том, что «самодетерминация... влияет на структуру преступности, увеличивая долю наиболее тяжких и общественно опасных преступлений, повышая устойчивость преступности за счет рецидивных и профессиональных преступлений, а также организованных, террористических, экстремистских и коррупционных, т.е. негативно влияет на свои качественные параметры»[26].

В процессе выполнении действий (бездействия), входящих в служебные полномочия, в пользу взяточдателя или представляемых им лицо, лицо не выходит за рамки должностного регламента (обязанностей), но, к примеру, ускоряет принятие соответствующего воле взяточдателя решения, получения результата или бездействует. Любое должностное лицо обязано действовать в интересах граждан и организаций, но именно это требование нарушается. Форма бездействия проявляется в том, что должностное лицо за денежное вознаграждение не совершает тех действий, которые должен совершить в силу занимаемого служебного положения.

Приведем следующий пример. «У Б.Д.Н. (старшего уполномоченного отдела полиции) возник преступный умысел, направленный на получение взятки в виде денег от О. за совершение незаконного бездействия, выражающегося в не составлении протокола об административном правонарушении по ст. 6.1.1 КоАП РФ[52]».

Взятополучатель выполняет только те действия, которые входят в его служебные обязанности. Приведем такой пример из судебной практики, из которого видно, что виновное лицо выполняло свои должностные обязанности в пользу взяточдателя.

«С.С.П., являясь в соответствии с приказом директора должностным лицом, представителем власти – старшим инженером-инспектором, руководителем, совместно со старшим инженером-инспектором Д.А.М., являющимся должностным лицом и старшим инженером-инспектором Д.П.А., в должностные обязанности которых в соответствии с должностной инструкцией старшего инженера-инспектора Новороссийского филиала входит выполнение всех видов классификационных и конвенционных освидетельствований судов и плавучих сооружений в эксплуатации, включая освидетельствование судов с классом ИКО, с оформлением необходимых документов, достоверно зная о том, что в соответствии с заявкой Азовскому участку Новороссийского филиала поручено проведение ежегодного освидетельствования теплохода, действуя умышленно, совместно и согласованно, с целью получения взятки в виде денег лично за совершение действий в пользу взяточдателя, а именно: за действия, входящие в их должностные полномочия, – проведение ежегодного освидетельствования теплохода и нечинение препятствий при его проведении, решили использовать свое должностное положение, для чего вступили между собой в сговор С.С.П., Д.А.М. и Д.П.А. направились на теплоход «<данные изъяты>», где ими был установлен ряд несоответствий осматриваемого теплохода требованиям поданной заявке о проведении ежегодного освидетельствования теплохода. Являясь сплоченным коллективом, С.С.П., Д.А.М. и Д.П.А., осуществляя совместную трудовую деятельность более десяти лет, договорились об оказании содействия в проведении ежегодного освидетельствования теплохода, за что планировали получить от генерального директора незаконное денежное вознаграждение»[51].

Для получения взятки характерно распределение не только ролей, но и суммы взятки. Как правило, субъекты преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ, заранее договариваются о распределении суммы взятки между собой. Приведем следующий пример из судебной практики.

«У Ч.В.В., из корыстных побуждений, возник преступный умысел, направленный на получение взятки лично в составе группы лиц по предварительному сговору с К.Л.И. в значительном размере от Б.Е.В. за содействие при оформлении договора аренды, о чем он сообщил К.Л.И., на что она согласилась.

В период с неустановленного времени до 14.11.2017 Ч. В.В. и К.Л.И., действуя из корыстной заинтересованности, вступили в предварительный преступный сговор, направленный на получение от Б.Е.В. Взятки лично в составе группы лиц по предварительному сговору в значительном размере, а именно в размере 100 000 рублей, из которых 50 000 рублей предназначалось Ч.В.В., а 50 000 – К.Л.И., за содействие при оформлении договора аренды» [53].

Действия соисполнителей по осуществлению объективной стороны группового получения взятки характеризуются согласованностью и тщательным планированием действий соисполнителей. Приведем следующий пример из судебной практики.

«П.А.А., из корыстных побуждений, реализуя совместный с Карташовым Д.И. преступный умысел, направленный на получение через посредника взятки в виде денег в крупном размере от Потерпевший №2, действуя совместно и согласованно с К.Д.И., согласно отведенной ему роли в совершении преступления, достоверно зная о фиктивности выдвинутой версии произошедших событий при ДТП, выполняя взятое на себя обязательство о совершении заведомо незаконных действий в пользу Потерпевший №2 за взятку, вынес заведомо незаконное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, по основанию, предусмотренному п.2 ч.1 ст.24 УПК Российской Федерации, в связи с отсутствием в действиях

Потерпевшего №2 признаков состава преступления, предусмотренного ч.5 ст.264 УК РФ»[55].

Таким образом, можно заключить, что «уголовная ответственность государственных гражданских служащих представляет собой обязанность виновного должностного лица в совершении преступления физического лица претерпеть неблагоприятные для него карательные меры уголовно-правового характера» [70].

Следующим «традиционным» видом юридической ответственности, к которой чаще всего привлекают государственных гражданских служащих, является дисциплинарная. В соответствии с нормами трудового права в случае совершения виновного дисциплинарного проступка сторона трудового договора (работник или работодатель) могут быть привлечен к материальной, а работник – к дисциплинарной ответственности.

«Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих представляет собой один из видов юридической ответственности и в данном качестве сохраняет все основные признаки юридической ответственности: общественное и государственное осуждение (порицание) поведения правонарушителя, выражающиеся в наступлении для него отрицательных последствий. Такие последствия могут быть психологическими или организационно-правовыми» [61].

Л.А. Сыроватская полагает, что «для анализа каждого из видов ответственности по трудовому праву, необходимо изучить все элементы составов правонарушений – особенности субъективного состава, объект, вину, причинную связь и противоправность [61]. Это в равной мере имеет отношение и к дисциплинарной ответственности, как вида юридической ответственности. Дисциплинарная ответственность применяется только за совершённое правонарушение, т.е. носит ретроспективный характер, поскольку представляет собой только реакцию на прошлое и противоправное и виновное деяние.

Как отмечает В.И. Гладких, «по большей части сотрудники нередко

совершают дисциплинарный проступок, имеющий все признаки дисциплинарного правонарушения, что составляет основание для дисциплинарной ответственности» [14]. Нарушение или невыполнение служебных обязательств и использование служебных прав свыше дозволенного всегда приводит к ответственности. Все это — начало дисциплинарного производства.

Как отмечает Э.Л. Лещина, «незаконными могут быть признаны только те действия государственного служащего, которые не соответствуют федеральному законодательству или же другому правовому акту, определяющему должностные обязанности» [30].

За совершение государственным гражданским служащим дисциплинарных проступков предусмотрены следующие «виды дисциплинарных взысканий:

- замечание,
- выговор,
- предупреждение о неполном должностном соответствии,
- увольнение с гражданской службы по определенным основаниям (ч. 1 ст.57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»)» [67].

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что дисциплинарную ответственность государственных служащих следует рассматривать как самостоятельный правовой институт, основная цель которого обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении, а также предупреждение более существенных противоправных деяний и иных негативных последствий.

Аналогичными чертами (связанностью с трудовыми права и обязанностями) обладает и материальная ответственность государственных гражданских служащих по трудовому праву.

Материальная ответственность в трудовом праве представляет собой основанную на нормах трудового права обязанность одной стороны

(работодателя или работника) возместить ущерб, причиненный другой стороне трудового правоотношения. Это правоотношение основано на конкретном юридическом факте – факте причинения прямого действительного материального ущерба, который может быть точно оценен и подсчитан. «Не подлежат возмещению косвенные убытки и неполученные доходы» (ст. 241 ТК РФ).

В трудовом праве выделяю как ограниченную, так и полную материальную ответственность. Различие между этими подвидами ответственности кроется в возможности работодателя обратиться взыскание либо на часть заработной платы работника, либо требовать возмещения вреда в полном размере. Случаи, когда работник привлекается к полной материальной ответственности, законодательно установлены и «не могут быть изменены сторонами добровольно» (ст. 243 ТК РФ).

Для материальной ответственности в трудовых правоотношениях характерны следующие особенности:

- возможность привлечения к материальной ответственности как работника, так и работодателя (например, работник не может уволить работодателя, поскольку это противоречит сущности требований дисциплины труда);
- предполагается равенство прав и обязанностей сторон трудовых отношений, соответственно, и права и обязанности в сфере материальной ответственности принадлежат в равной степени как работнику, так и работодателю;
- в качестве оснований материальной ответственности выступает факт причинения только прямого действительного ущерба, при этом, неполученный доход, т.е. косвенные убытки возмещению не подлежат, что, в свою очередь, отличает материальную ответственность от имущественной ответственности по гражданскому праву;
- требование добровольности возмещения вреда предшествует

обязанности его возместить принудительно, если причинитель вреда отказывается сделать это добровольно;

– возложение на работника обязанности возместить причиненный работодателю вред по общему правилу ограничены размерами его заработка, а все случаи полной материальной ответственности работника прописаны законодательно.

В литературе выделяют следующие признаки материальной ответственности государственных гражданских служащих:

– «материальная ответственность в сфере государственной службы носит праввосстановительный характер в отличие от дисциплинарной, административной или уголовной, которые имеют наказательное (карательное) значение;

– материальная ответственность в системе государственной службы наступает на основе действия правовых норм ряда отраслей права: административного, трудового, гражданского, законодательства о государственной службе, специальных нормативных правовых актов;

– обязанность государственного служащего возместить причиненный ущерб существует только в отношении государственного органа;

– является самостоятельным видом юридической ответственности и может применяться наряду с другими ее видами (дисциплинарной, административной, др.);

– наступает при наличии прямого действительного ущерба, непосредственной причинной связи между противоправными действиями

и наступившими вредными последствиями, вины правонарушителя, если противоправные действия (бездействие) допущены им при исполнении должностных (служебных) обязанностей;

– порядок и условия привлечения государственных служащих к материальной ответственности различаются по видам службы» [9].

«Действующее законодательство содержит правовые нормы,

предписывающие государственному служащему беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей. Государственный служащий не вправе использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, государственное имущество, а также передавать их другим лицам. Привлечение виновного лица, состоящего на государственной службе, к дисциплинарной ответственности не освобождает его от обязанности возместить имущественный ущерб государству, причиненный его действиями» [36].

Таким образом, и дисциплинарная и материальная ответственность являются способов защиты трудовых прав, вытекают из трудовых прав и обязанностей сторон трудовых отношений (работника и работодателя). Материальную ответственность надлежит отличать от имущественной ответственности в гражданском праве. Критериями разграничения этих двух видов юридической ответственности должны служить такие правовые признаки, как субъекты привлечения к ответственности, условия и характер самой ответственности.

В гражданских правоотношениях причинение вреда следует понимать более шире, как вред имущественным и неимущественным интересам любому субъекту права, в трудовом праве вред причиняется имуществу одной из сторон трудового договора, соответственно, потерпевшая сторона имеет права наказать причинителя вреда, применяя соответствующие санкции имущественного характера. При этом, в большинстве случаев размер ответственности в трудовом праве ограничен размерами заработной платы работниками, кроме случаев привлечения к полной материальной ответственности.

В литературе нет однозначного подхода к раскрытию сущности гражданско-правовой ответственности государственного гражданского служащего.

Е.А. Суханов о гражданско-правовой ответственности говорит

«как об одной из форм государственного принуждения, состоящей во взыскании судом с правонарушителя в пользу потерпевшего имущественных санкций, перелагающих на правонарушителя невыгодные имущественные последствия его поведения и направленные на восстановление нарушенной имущественной сферы потерпевшего.

Вместе с тем, «ответственность всегда связана с определенными лишениями, то есть она сопровождается причинением виновному отрицательных последствий. Лишение – это дополнительные неблагоприятные последствия. Исполнение же принятой на себя обязанности в натуре не влечет дополнительных последствий» [16].

Б.И. Пугинский же считает, что «ответственность может быть реализована в бесспорном порядке и даже добровольно возложена на себя должником путем уплаты суммы неустойки или убытков потерпевшей стороне, это не меняет её государственно - принудительного характера» [56].

По мнению А.В. Мелентьева, «гражданско-правовая ответственность заключается в том, что в результате её применения должник лишается имеющихся у него гражданских прав, вынужден нести новые либо дополнительные обременительные обязанности (в виде уплаты неустойки, взыскании убытков)» [39]. Подход к сущности гражданско-правовой ответственности как способа лишения гражданских прав за совершенные гражданские деликты достаточно спорен, поскольку любое лишение гражданских прав, их утрата или ограничение не является оправданной мерой даже, если виновное лицо совершили правонарушение.

И.М. Мусаева подчеркивает имущественный характер гражданско-правовой ответственности, что верно отражает ее сущность и отличия от других видов ответственности (административной или уголовной).

«Цель применения ответственности состоит в восстановлении нарушенного состояния потерпевшей стороны за счет правонарушителя.

Гражданско-правовая ответственность носит имущественный характер, это способствует тому, что она является единственным наказанием

для нарушителя права, но может быть весомым дополнением к административно - правовым и/или уголовно-правовым санкциям» [43].

Материальную ответственность надлежит отличать от имущественной ответственности в гражданском праве. Критериями разграничения этих двух видов юридической ответственности должны служить такие правовые признаки, как субъекты привлечения к ответственности, условия и характер самой ответственности. В гражданских правоотношениях причинение вреда следует понимать более шире, как вред имущественным и неимущественным интересам любому субъекту права, в трудовом праве вред причиняется имуществу одной из сторон трудового договора, соответственно, потерпевшая сторона имеет права наказать причинителя вреда, применяя соответствующие санкции имущественного характера. При этом, в большинстве случаев размер ответственности в трудовом праве ограничен размерами заработной платы работниками, кроме случаев привлечения к полной материальной ответственности.

Целью гражданско-правовой ответственности является компенсация имущественных и связанных с ними неимущественных потерь в связи с совершенными гражданско-правовым деликтом. Правовые основы гражданско-правовой ответственности предусматриваются нормами ГК РФ, а также детализируются в нормах отраслевого и межотраслевого законодательства.

И.М. Мусаева выделяет следующие признаки гражданско-правовой ответственности:

- а) «направленность на восстановление имущественного состояния потерпевшего:
 - 1) в отличие с нормами уголовной ответственности гражданско-правовая ответственность не имеет направленности карательного свойства, ее действие распространяется только на имущественную сферу правонарушителя;
 - 2) в случае нарушения личных неимущественных прав,

применяются меры имущественного, а не личного характера.

б) ответственность правонарушителя перед потерпевшим:

3) меры, которые применяются гражданско-правовой ответственностью к нарушителю, соответствуют понесенным убыткам потерпевшего лица, данное положение предотвращает неосновательное обогащение потерпевшей стороны;

4) восстановление имущественного положения потерпевшего происходит за счет средств правонарушителя – лица, по вине которого произошло негативное изменение имущественного положения потерпевшего.

в) меры гражданско-правовой ответственности фиксируются законодательством, а также могут быть установлены самими участниками» [43].

Многообразие определений и подхода к определяющим признакам весьма разнообразно. Для гражданско-правовой ответственности не разработано определения, которое было бы закреплено в ГК РФ, во многом данное обстоятельство связано с тем, что сущность понятия настолько объемна, что включает в себя большое многообразие признаков.

«Обязанность гражданского служащего возместить причиненный материальный ущерб существует только в отношении государственного органа, если же вред причинен имуществу физического либо юридического лица по вине государственного служащего при исполнении им должностных обязанностей и предъявлен иск о возмещении, то согласно ст.1069 части второй ГК РФ вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации или казны субъекта Российской Федерации.

Итак, гражданско-правовая ответственность государственных гражданских служащих носит имущественный характер, т. е. должник отвечает перед кредитором своим имуществом, а не личностью. Цель такой ответственности – компенсировать потерпевшему неблагоприятные последствия правонарушения» [43]. Ее особенность заключается в том, что по

обязательствам государственного служащего, виновного в совершении гражданско-правового деликта, ответственность возлагается на Российскую Федерацию, а возмещение имущественного ущерба производится за счет федеральной казны.

Таким образом, рассмотрев традиционные виды юридической ответственности государственных гражданских служащих, можно сделать вывод о том, что каждый вид юридической ответственности государственных гражданских служащих имеет специфическое только для него основание применения (проступок или преступление), чаще всего юридическая ответственность государственных гражданских служащих независимо от его вида применится только при условии виновного поведения правонарушителя (исключение составляет только случае невиновного причинения к гражданской правовой ответственности владельцев источника повышенной опасности).

3.2 Проблемы совершенствования юридической ответственности государственных гражданских служащих

Несмотря на закреплённость в нормах права материальных и процедурных вопросов привлечения государственных служащих к юридической ответственности, существует ряд нерешённых проблем в данной области, обусловленных как проблемами законодательного, так и организационного характера.

Прежде всего, актуальна проблема практического применения в отношении государственных гражданских служащих мер дисциплинарной ответственности. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей к государственному гражданскому служащему могут быть применены как меры дисциплинарного, так и административного характера. При этом, приоритетность дисциплинарного воздействия представляется более очевидной в силу более

существенных правовых последствий в случае применения административного наказания. Однако выбор конкретного наказания осуществляется руководителем провинившегося служащего, при этом непосредственный руководитель государственного гражданского служащего по своему усмотрению определяет условия и основания для применения дисциплинарного или административного наказания. Такая ситуация не отвечает интересам государственного гражданского служащего и может на практике приводить к многочисленным нарушениям и злоупотреблениям.

Механизм реализации дисциплинарной ответственности в отношении государственных гражданских служащих требует совершенствования. Необходимость конкретизации и совершенствования правового порядка привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности обусловлен существованием следующих проблем:

- «отсутствие специального нормативного акта, регламентирующего вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих в Российской Федерации, влечет проблему право применения механизма такой ответственности;
- возможность реализации субъектом дисциплинарной власти своих полномочий через применение альтернативного вида наказания влечет необъективность применяемых санкций, и, как следствие малоэффективность такого рода наказания;
- отсутствие элементов публичности при применении властным субъектом мер дисциплинарного характера в отношении нарушителя - государственного гражданского служащего;
- отсутствие законодательно закрепленных принципов дисциплинарной ответственности государственных служащих, включая принцип законности, гуманизма, индивидуализации дисциплинарной ответственности государственных служащих и наказания, целесообразности дисциплинарной ответственности, недопустимости

двойной ответственности за одно и то же правонарушение, неотвратимости дисциплинарной ответственности;

– отсутствие закрытого перечня дисциплинарных поступков, а также положения о материальной ответственности государственных гражданских служащих;

– отсутствие нормативно закреплённой процессуальной процедуры привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности, лишаящую нарушителя права на исчерпывающую, объективную и всестороннюю оценку обстоятельств дисциплинарного дела;

– отсутствие законодательно закреплённого перечня оснований отказа в возбуждении дисциплинарного дела или его прекращения» [42].

Рассмотрев проблему применения мер ответственности за нарушения «в рамках институтов административной и дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих можно сделать вывод о необходимости нормативного совершенствования данных институтов. Прежде всего, нововведения необходимы в части применения механизма дисциплинарной ответственности служащих, включая расширение перечня дисциплинарных взысканий и детализацию дисциплинарной процедуры. Административная и дисциплинарная ответственность не должны противопоставляться, однако, при реализации мер ответственности властный субъект должен иметь объективное нормативно обоснованное представление о разделении видов проступков и нарушений, подпадающих под те или иные меры воздействия» [18].

Сложной является проблема нарушения прав государственных гражданских служащих в процессе проведения служебных проверок по факту выявленных должностных нарушений. «В случае проведения служебной проверки в отношении государственных гражданских служащих типичным нарушением прав лиц, в отношении которых они проводят служебные проверки, является нарушение права на ознакомление с материалами такой

проверки, что следует рассматривать как существенное нарушение прав, свобод и охраняемых законом интересов, поскольку заключение региональных министерств и управлений внутренних дел, положенное в основу для применения мер дисциплинарной ответственности, в частности в виде увольнения, не должно предварять процедурную сторону ознакомления лица, чьи права затрагиваются материалами служебной проверки. Иное означало бы нарушение права на ознакомление с материалами дела, и как следствие невозможности в установленные законом сроки принести возражения относительно исполнения приказа о незаконном увольнении со службы в органах внутренних дел»[26].

Право на ознакомление с материалами служебной проверки по фактам нарушения сотрудниками органов внутренних дел действующего законодательства, и право на ознакомление с итоговыми приказами министерств и управлений органов внутренних дел нельзя рассматривать как тождественные права. Априори, должностное лицо, проводящее служебную проверку, обязано ознакомить сотрудника, в отношении которого проведена служебная проверка, в случае его обращения, оформленного в письменном виде, с заключением по ее результатам в течение пяти рабочих дней с момента обращения. При этом должностные лица, уполномоченные проводить служебную проверку в отношении сотрудника полиции, должны отчетливо понимать сложносоставную конструкцию права на обращения, которое в специально отраслевых условиях, в любом случае, производно от конституционного.

«Судам при проверке обоснованности увольнения сотрудника в связи с нарушением служебной дисциплины следует принимать во внимание тяжесть совершенного проступка и его характер, обстоятельства, при которых он был совершен, наступившие последствия, прежнее поведение сотрудника, его отношение к службе, знание правил ее несения. В случае установления судом несоразмерности наложенного дисциплинарного взыскания в виде увольнения тяжести совершенного сотрудником проступка сотрудник

подлежит восстановлению на службе» [44]. Дисциплинарное взыскание должно быть законным и соразмерным последствиям. При проведении служебной проверки в отношении государственного гражданского служащего в обязательном порядке должны быть приняты меры по объективному и всестороннему установлению фактов и обстоятельств совершения дисциплинарного проступка, причин и условий, способствовавших его совершению, вины сотрудника, характера и размера вреда, причиненного в результате совершения дисциплинарного проступка, наличия или отсутствия обстоятельств, препятствующих прохождению сотрудником службы.

Заключение по результатам служебной проверки составляется на основании имеющихся в материалах служебной проверки данных и должно содержать, в том числе сведения об образовании сотрудника, о времени его службы в органах внутренних дел и в замещаемой должности, количестве поощрений, взысканий, наличии (отсутствии) у него неснятых дисциплинарных взысканий.

Из приведенных нормативных положений следует, что «нарушение государственным служащим служебной дисциплины не является обязательным основанием для применения к нему увольнения. Гражданский служащий может быть уволен со службы, однако его действия, послужившие поводом для такого решения, подлежат оценке с точки зрения их характера, наступивших последствий, значимости для интересов службы, условий их совершения, прежнего отношения сотрудника к исполнению служебных обязанностей и других обстоятельств»[23].

В связи с отсутствием единообразия подходов к оценке судами основания и условий наступления регрессной ответственности при применении положений п. 3.1 ст. 1081 ГК РФ возникает ряд проблемных вопросов.

Одним из спорных моментов судебной практики является размер взыскиваемого с государственного гражданского служащего ущерба, возмещенного на основании ст. 1069, 1070 ГК РФ за счет казны Российской

Федерации.

«Зачастую судами размер регрессной ответственности таких должностных лиц определяется нормами трудового законодательства и ограничивается весьма малыми суммами взыскания по сравнению с выплаченным возмещением» [41].

Суды, исходя из положений п. 1 ст. 1081 ГК РФ, применяют к отношениям по возмещению вреда в порядке регресса нормы ст. 241 ТК РФ «об ограниченной материальной ответственности работника» [47].

Следует остановиться на некоторых весьма спорных моментах регламентации статьи 291.1 «Посредничество во взяточничестве». Так, ч. 1 ст. 291.1 УК РФ предусматривает «ответственность за непосредственную передачу взятки по поручению взяткодателя или взятополучателя, тогда как часть 5 этой же статьи устанавливает запрет только лишь за обещание или предложение посредничества во взяточничестве. Очевидно, что общественная опасность деяния, подпадающего под ч. 1 анализируемой статьи, гораздо выше, поскольку в ней речь идет об уже совершившемся и оконченном факте взяточничества. Обещания и предложения – это, по существу, только намерения, разговоры, которые могут никакими действиями и не закончиться. Строго говоря, здесь устанавливается ответственность за мысли и намерения субъекта, что противоречит самому понятию преступления, закрепленному в ст. 14 УК РФ» [65]. Вместе с тем очевидно, что законодатель установил ответственность за такие обещания и предложения, которые могут быть квалифицированы как подстрекательство ко взяточничеству, но использовал для этого не вполне корректные термины. В этом случае, исходя из теории соучастия, действия подстрекателя должны наказываться менее строго, чем деяние исполнителя, поскольку обладают меньшей общественной опасностью и имеют вспомогательный характер. Однако санкция ч. 5 ст. 291 УК РФ предусматривает штраф до трех миллионов рублей или лишение свободы на срок до семи лет, тогда как по ч. 1 этой статьи штраф может быть назначен

в размере только до семисот тысяч рублей, а лишение свободы - до четырех лет. Остальные наказания также значительно суровее за обещание посредничества, чем за само посредничество. Это решение законодателя, по нашему мнению, не только лишено какой-либо логики, но и юридически безосновательно.

Часто в процессе применения мер юридической ответственности, устанавливается, что причиной совершения должностных правонарушений является профессиональная неподготовленная государственного служащего, а также отсутствие должного опыта и профессиональных знаний. Профессиональная непригодность может служить основанием для применения такой санкции, как утрата доверия и дальнейшее понижение в должности или увольнение государственного гражданского служащего.

Рассматривая причины совершения государственными гражданскими служащими правонарушений, нужно указать на наличие существенных противоречий в процессе подготовки государственного служащего. Чаще всего государственные служащие совершают правонарушения в силу отсутствия должного уровня профессиональной подготовки, низкого уровня дисциплины и отсутствия требуемых моральных качеств.

Система государственной и муниципальной службы не может эффективно развиваться без подготовленных специалистов, имеющих не только требуемый уровень образования, но и соответствующие навыки и умения. В этой связи важным элементом кадровой работы в государственной гражданской службе выступает процесс подготовки кадров и дальнейшего обеспечения их деятельности.

Одним из важнейших требований, которые предъявляются к государственному служащему, является соответствие занимаемой должности уровню профессионального образования. Как правило, большинство должностей на государственной службе должны удовлетворять требованиям получения высшего или специального образования. Между тем,

не все государственные гражданские служащие обладают требуемым уровнем профессионального образования.

Существует и иной аспект рассматриваемой проблемы – разрыв между практическими требованиями и теми теоретическими знаниями, которые получает претендент на государственную должность в процессе своей профессиональной подготовки. Такой разрыв сразу сложно устранить, поскольку без практической составляющей ни один выпускник высшего учебного заведения, даже если он получил красный диплом, не можем представить себе тот объем работы и задачи, которые необходимо выполнять или решать. В этих условиях подготовка профессиональных кадров должна быть направлена на преодоление описанного противоречия.

В литературе можно встретить самые разные определения понятия профессиональной подготовки государственных гражданских служащих. А.А. Армянинова определяет данное понятие, как «процесс обучения гражданина профессиональным знаниям, умениям и навыкам для соответствующего выполнения им должностных функций и полномочий на должностях государственной службы» [4].

С позиции процессного подхода подготовка государственных служащих определяется как растянутая по времени деятельность, направленная на получение необходимых государственному служащему в процессе выполнения им своих должностных обязанностей умений и навыков в профессиональной сфере. Эта деятельность осуществляется непрерывно как до поступления на государственную службу (во время обучения будущего служащего), так и в процессе прохождения государственным служащим государственной службы.

Под профессиональными знаниями А.А. Армянинова понимает «...системный комплекс знаний в области государства и права, управления, политики, экономики, социальной сферы, психологии и т.д., а также о теории и практике в осуществлении полномочий органов государственной власти» [4].

Комплекс знаний и умений определен в профессиональных стандартах и программе обучения, подготовки и переподготовки государственного служащего.

Профессиональная подготовка осуществляется в форме обучения и повышения квалификации. Обучение – это ключевой элемент работы с кадрами, целью которого является привитие им профессиональных знаний и умений, а также компетенций и профессиональных навыков.

С позиции государственного управления обучение и подготовка государственного служащего является залогом успешной деятельности последнего и прохождения им всех стадий карьерного роста. Без соответствующей подготовки государственные служащие не смогут профессионально и эффективно выполнять поставленные перед ним задачи и решать сложные вопросы, возникающие в процессе профессиональной деятельности. Некомпетентность государственных служащих – одна из самых сложных задач, которая требует первоочередного решения.

Другой формой профессиональной подготовки государственных гражданских служащих, кроме обучения, является повышение их квалификации. В отличие от обучения, которое осуществляется с лицами, не имеющими пока практического опыта служебной деятельности, повышение квалификации в системе государственного управления направлено на совершенствование и развитие уже полученных профессиональных навыков и умений.

Необходимость периодически проходить курсы повышения квалификации для государственных служащих вытекает из положений ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно которому каждый государственный служащий обязан поддерживать должный уровень своей профессиональной компетенции.

Повышение квалификации и переподготовка также требуется для тех государственных служащих, в отношении которых планируются мероприятия по повышению в должности, изменению места прохождения государственной

службы.

«В условиях появления новых технологий работы с населением и общественностью, расширением материально-технических средств в служебной деятельности, развитием научного и технического прогресса, остро стоит задача переподготовки государственных служащих к служебной деятельности в условиях так называемой цифровой экономики и цифрового государства. Новые цифровые технологии и методы работы требуют трансформации компетенций государственных служащих» [4].

Таким образом, в заключении следует отметить важность мер по профессиональному обучению государственного гражданского служащего. Без должной подготовки будущий специалист в области государственного управления не сможет получить необходимые для выполнения своей работы навыки и умения. А без профессиональных навыков и умений деятельность в сфере государственного и муниципального управления теряет свою эффективность.

Одной из существенных противоречий в данной сфере является существенный разрыв между уровнем профессиональной подготовки государственного служащего в процессе обучения в высшем учебном заведении и теми практическими требованиями, которые предъявляются к служащему в процессе выполнения им своих служебных обязанностей. Преодолеть данный разрыв можно лишь путем практического освоения будущим служащим профессиональных навыков и умений. Система стажировки и практической деятельности учащихся вузов должна быть усилена. Между тем, в современных условиях сделать это не просто. Не каждый студент может в полной мере воспользоваться своим правом стажироваться в органе государственной власти. Не решена также проблема наставничества и сопровождения практиканта в процессе прохождения им производственной практики. Часто прохождение такой практики носит условный характер, в ходе которого практикант получает лишь весьма общее

и неполное представление о тех задачах и той деятельности, которые выполняет данный орган государственной власти.

«К числу наиболее важных организационных проблем в системе подготовки государственных служащих относятся следующие:

- государственная кадровая политика в недостаточной степени разработана, а также не проводится на единой планомерной основе работа по высвобождению, ротации и движению кадров на государственной службе. Все это приводит к длительному сроку нахождения в должности одних и тех лиц, старению персонала, а уровень обновления персонала в государственных органах происходит очень медленно;
- до сих пор в России не создан централизованный орган, к ведению которого относится реализация государственной кадровой политики и который обладал бы правом отдавать властные распоряжения в сфере кадровой политики;
- кадровые службы в регионах России обладают низким статусом, что не позволяет им на равных конкурировать с государственными кадровыми службами и вести найм персонала для потребностей государственных органов в регионах России;
- руководители государственных и региональных государственных органов не несут в полной мере ответственность за решения, принимаемые по найму, движению и высвобождению персонала, что затрудняет процесс реализации кадровой политики и делает ее малоэффективной;
- в сфере государственной службы не решена проблема текучести кадров. С одной стороны, увеличиваются требования к выполнению служебных обязанностей, с другой стороны, не все государственные служащие способны приспособиться к новым условиям государственной службы. Итогом является увольнение работников по собственной инициативе. Руководители органов государственной власти не могут

удержать служащих, правильно их мотивировать, что свидетельствует о неподготовленности аппарата органа государственной власти к удержанию особо ценных кадров;

– руководители и специалисты кадровых подразделений органа государственной власти в недостаточной степени подготовлены к принятию эффективных кадровых решений, обладают недостаточной самостоятельностью в процессе принятия кадровых решений;

– компетенция и полномочия органов государственной власти отличаются непостоянством из-за частых реорганизаций и изменений их правового статуса. Причем, данная тенденция характерна не только для федеральных государственных органов, но и органов государственной власти, действующих в субъектах РФ;

– существует декларативный характер льгот, материальных гарантий и компенсация для государственных служащих, что снижает их мотивацию и делает их деятельность менее эффективной;

– в органах государственной власти не решена проблема коррумпированности, что особенно остро проявляется в процессе принятия нового персонала и трудоустройства государственных служащих» [40].

Описанные выше проблемы снижают эффективность работы с кадрами на государственной службе, ведут к сокращению числа квалифицированных и подготовленных государственных служащих. Это в целом сказывается на эффективности работы государственного работника, падению его репутации.

С целью решения приведенных выше проблем требуется:

– ротация государственных служащих должна производиться в соответствие с их заслугами и достижениями по службе, а не основании продолжительности службы, ее сложности или иным критериям;

– полностью исключить ситуации кумовства в системе подготовки государственных служащих;

- необходимо сделать упор на развитие профессиональных и моральных качеств государственного гражданского служащего, поскольку только профессиональные навыки и умения, полученные в процессе профессионального обучения, не могут в полной мере гарантировать эффективность выполняемой работы;
- осуществлять работу по формированию кадрового резерва следует постоянно и систематически. В каждом органе государственной власти должен быть создан кадровый резерв, в который следует включать как задействованных на службе служащих, так и уволенных или перемещенных сотрудников;
- следует установить однозначные и понятные для каждого руководителя критерии для государственных служащих при включении их в кадровых резерв.

В системе подготовке государственных служащих в настоящее время преобладает формальный характер, не соблюдаются минимальные требования к прохождению служащим всех этапов профессиональной подготовки. Следует исключить формальный подход к оценке подготовленности государственного служащего к службе и активно внедрять перспективные методы обучения.

В исследованиях, посвященных прохождению государственным служащим профессиональной подготовки, указывается также на «отсутствие у государственного служащего мотивации к обучению, низкий интерес к программам и учебному материалу, включенный в обязательный перечень того материала, который должен быть усвоен государственным служащим на стадии прохождения профессиональной подготовки и обучения» [69].

И.Н. Иваненко с целью повышения интереса к программам профессионального обучения предлагает «использовать перспективные адаптивные технологий обучения и профессиональной подготовки» [22]. К числу таких методик автор относит проектные методики, деловые игры, интерактивные технологии, методы проектного обучения и т.д. В системе

современных образовательных технологий методы адаптивного обучения активно применяются на всех уровнях обучения (не только применительно к профессиональному обучению), однако в государственной службе эти методы не получили должного развития. Возможно, здесь сказывается косность мышления руководителей органов государственной власти и отсутствие у них должной мотивации к тому, чтобы сделать процесс подготовки и обучения государственного служащего более насыщенным, интересным и разнообразным.

Сейчас в образовательной сфере активно развиваются цифровые технологии. Переход многих образовательных учреждений высшего и профессионального уровня образования к дистанционным формам обучения открывает перед государственными служащими широкие перспективы внедрения дистанционного удаленного обучения. Переход к этим формам обучения является насущной задачей современного государственного управления. Думается, что в перспективе весь процесс профессионального обучения и подготовки государственного служащего будет происходить с использованием систем удаленного обучения.

Для перехода системы обучения государственных служащих к использованию цифровых и информационных технологий предлагается создать Единый портал профессионального развития и подготовки государственных служащих на базе правительственного сайта РФ. Представляется, что благодаря созданию такого портала появится возможность отслеживать процесс профессионального роста каждого государственного служащего и принимать эффективные решения в плане будущего карьерного роста.

Создание подобного единого информационного портала позволит не только обеспечить высокий уровень контроля за прохождением государственными служащими программ профессионального обучения, но и реализовать на практике принцип непрерывного обучения без отрыва от основного места работы.

Весьма эффективным методом обучения и профессиональной подготовки государственных гражданских служащих мог быть стать метод электронного наставничества. В литературе данный метод представлен как перспективный в плане удаленного контроля за подготовкой государственных служащих. «Повышению уровня объективного контроля способствовало бы использование разнообразным приемов электронного обучения с использованием тестовых технологий, имитационных игр, тренажеров и т.д. Использование данных приемов позволит удаленно отслеживать процесс получения обучения государственного служащего и управлять динамикой обучения, корректировать ошибки, вносить изменения в индивидуальный план обучения в зависимости от результатов такого обучения и уровня полученных (усвоенных) знаний. Важно обеспечить связь между теорией и реальной практикой государственного управления. В этой связи программы обучения для государственных служащих не могут носить общего универсального характера, а зависит от места работы и специфики тех задач и функций, которые возложены на орган государственной власти» [7].

Однако имеются не только организационные, но и правовые проблемы. Так, официально понятие «кадровый резерв» не закреплено ни в одном нормативном акте. Думается, что принятие специального законодательного акта о кадровом резерве государственной службы не требуется, поскольку имеющаяся нормативная база позволяет внести изменения в сам процесс и концепцию формирования кадрового резерва. Между тем, должен быть разработан понятийный аппарат при работе с кадровым резервом, а критерии включения служащих в кадровый резерв необходимо четко прописать на законодательном уровне.

Формирование профессионально подготовленных кадров в системе государственной гражданской службы осложняется негативным восприятием института государственной службы со стороны населения, особенно, в последнее время. Представление о государственном служащем и государственной службе в целом в сознании большинства граждан России

продолжает оставаться негативным. Во многом это связано отсутствием реально продемонстрированной потребности на самом высоком уровне в действительно высокопрофессиональном (в том числе и морально) служащем. Данная ситуация привела к тому, что сегодня в стране государственная служба не является достаточно престижной, служащий не пользуется высоким доверием населения. В целом же представление о власти публичной в нашей стране формируется на негативном уровне.

Государственные служащие не понимают важности и необходимости имиджа, не придают имиджу того скрепляющего с общественностью значения, которым имидж власти, и, прежде всего, имидж власти обладает. Государственные служащие редко уделяют внимание своему имиджу. Государственные служащие склонны идеализировать некоторый образ государственного служащего.

Имидж государственных служащих формируется за счет деятельности средств массовой информации. Средства массовой информации неполно и скорее неполно, чем полно освещают работу органов государственной власти, т.е. мало задействованы в процессе формирования позитивного имиджа государственного служащего.

Профессиональное образование государственных служащих лишь частично соответствует выполняемой работе. Нет четкого соответствия между оказываемыми услугами и стандартами их предоставления, качество оказания услуг служащими оставляет желать лучшего. Это сказывается на снижении степени доверия населения к представителям аппарата управления. В этой связи для повышения уровня доверия к государственной власти следует наладить работу средств массовой информации и обратную связь с населением.

Существует противоречие между личностными качествами служащего и теми ролевыми требованиями, которые предъявляются к ним обществом. Это противоречие между реальным имиджем и «идеальным образом» давно сформировалось в общественном мнении (сознании) и негативно отражается

на всей системы органов государственного власти и управления. Это представление тормозит развитие институтов публичной власти, снижает доверие населения к власти в целом, делая такую власть фактически нелегитимной. Нелегитимная власть с низким уровнем доверия реально не способна провести качественные изменения в обществе и ответить на существующие социально-экономические вызовы. С подобной властью гражданскому обществу сложно вести диалог на равных, а граждане не способны на открытое общение с властью в силу неверия в ее возможности и потенциал. Создается замкнутый круг: люди не желают общаться с представителями власти, не вызывающими в них доверия, а представители власти не идут на контакт с населением, видя открытое противодействие со стороны населения. Преодолеть эту пропасть можно лишь, используя механизм повышения уровня имиджа местной власти.

Нельзя обойти внимание проблему формального нахождения в составе кадрового резерва государственных служащих, которые не планируют карьерное продвижение и рост. Отсутствует четкая правовая увязка конкурса на замещение должности государственной гражданской службы и конкурса на включение в резерв для замещения должности гражданской службы. Это приводит к снижению эффективности кадровой работы для тех служащих, которые стремятся к продвижению по карьерной лестнице и улучшению показателей своей деятельности, кто готов к обучению, повышению своего профессионального опыта и знаний.

Отдельного внимания заслуживает проблема коррупции в системе государственной гражданской службе, поскольку данное явление, безусловно, является фактором, способствующим росту числа должностных правонарушений.

Для противодействия коррупции необходимо принимать комплекс организационных и правовых мер.

В этой связи С.Г. Сафоновым предложены «три основных элемента, которые лежат в основе государственной антикоррупционной политики:

- общественное осознание реальной опасности, которую представляет коррупция;
- внедрение мер предупреждения и предотвращения коррупции;
- соблюдение и реализация принципа верховенства закона» [59].

Для совершенствования механизма юридической ответственности государственных гражданских служащих можно представить следующие организационно-правовые меры по противодействию коррупции в системе государственного управления:

- ужесточение уголовно-правовых санкций за любые злоупотребления полномочиями, противоречащими интересам государственной службы, даже если это незначительные случаи коррупционного поведения государственного служащего;
- повышение уровня имущественной ответственности коррупционера в случае причинения существенного или значительного вреда государственным интересам в процессе совершения коррупционного преступления;
- повышение материальной обеспеченности государственного служащего;
- совершенствование работы горячей линии для оповещения о фактах совершения коррупционных правонарушений;
- поддержание высокого уровня активной гражданской позиции у членов общества для своевременного реагирования на все случаи коррупционного поведения;
- разработка на уровне Кодекса корпоративной этики базовых принципов противодействия коррупции;
- развитие механизма общественного контроля за работой государственных органов и учреждений.

С целью совершенствования правового регулирования противодействию взяточничеству как форме коррупции предлагается включить в текст Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии

коррупции» понятие коррупционный риск и изменить понятие «коррупция», для чего предлагается внести в действующее законодательство следующие изменения и дополнения:

– пункт 1 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» изложить в следующей редакции: «1) коррупция – это любое злоупотребление должностным лицом своим служебным положением, выражающееся в нелегитимном использовании, вопреки интересам общества и других лиц, имеющих у них полномочий, вытекающих из них возможностей, а также иных общественных ресурсов, доступ к которым они имеют в связи со своим статусом и фактическим положением, для извлечения выгоды в личных, узкогрупповых или корпоративных целях»;

– статью 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» предлагается дополнить п. 3 следующего содержания: «коррупционные риски – это заложенные в системе государственного и муниципального управления возможности для действия/бездействия должностных лиц с целью незаконного извлечения материальной и иной выгоды при выполнении своих должностных полномочий и наносящие ущерб государственным и общественным интересам».

С учетом вышесказанного для противодействия коррупции, как системного явления, следует принимать как законодательные, так и социально-экономические методы, при этом, приоритет должен быть сосредоточен на методах социально-экономического и правового характера. Решение проблемы коррупции должно стать частным способом решения более обширной проблемы: проблемы качества и эффективности системы государственного управления.

Итак, сказанное выше свидетельствует о наличии отдельных проблем в действующем законодательстве Российской Федерации при реализации мер регрессной ответственности, а также об отсутствии единообразных подходов к

оценке судами оснований и условий привлечения сотрудников к регрессной ответственности за возмещенный Российской Федерацией вред, причиненный их противоправными действиями (бездействием) при выполнении ими служебных обязанностей.

В заключении главы можно сделать следующие выводы.

– в работе рассмотрены виды юридической ответственности в отношении государственных гражданских служащих. Установлено, что для каждого вида юридической ответственности в отношении государственного гражданского служащего характерно наличие особенного субъекта его привлечения (в качестве такого не всегда выступает орган государственной власти или суд), особый порядок применения, наличие собственного юридического основания. Говоря о традиционных видах юридической ответственности государственных гражданских служащих, нельзя обойти вниманием виды юридической ответственности, которые рассматриваются обособленно. Имеется в виду конституционная или политическая и процессуальная ответственность. Между тем, данные виды ответственности к государственным гражданским служащим, как правило, не применяются. Эти виды ответственности применяется к лицам, занимающим высшие управленческие функции в иерархии государственных должностей.

– выявлены актуальные проблемы привлечения государственных гражданских служащих к юридической ответственности. Установлено, что правовой механизм юридической ответственности указанных лиц является недостаточно разработанным и совершенным. Требуется детализация оснований и условий привлечения государственных гражданских служащих к юридической ответственности. Также необходимо более систематично и детально организовать работу по противодействию коррупции в системе государственного управления,

создавать нормальные условия для профессиональной подготовки государственных гражданских служащих, стимулировать указанных лиц к должностной дисциплине и правопослушному поведению.

Заключение

В заключении по итогам исследования были получены следующие результаты.

Рассмотрение понятия и признаков юридической ответственности позволяет сделать вывод о том, что под юридической ответственностью следует понимать обеспеченный принудительной силой государства правовой механизм привлечения виновных в совершенном правонарушении лиц к обязанности претерпеть неблагоприятные последствия личного или имущественного характера. Юридическую ответственность следует понимать в единстве ретроспективной и позитивной ответственности. В первом случае виновное в правонарушении лицо несет ответственность за уже совершенное противоправное деяние, во второй случае обеспечивается правомерность поведения лица при условии, что лицо еще не совершило противоправного деяния. Позитивная юридическая ответственность реально существует. Это не теоретические выкладки и рассуждения, не подкрепленные практикой, но конкретная форма юридической ответственности, установленная и реализуемая на самом высоком международном уровне. Одной из форм реализации позитивной юридической ответственности является не только соответствующее правомерное поведение субъектов правоотношений, но и интеграция определенных культурных и общечеловеческих ценностей в их поведение, поддержание соответствующего высокого уровня общей культуры и общей социальной ответственности.

Были рассмотрены подходы к пониманию сущности юридической ответственности государственного гражданского служащего. Представляется изложить данное понятие следующим образом: юридическая ответственность государственных служащих – это право государственного служащего на одобрение, моральное и/или материальное поощрение на основе действующих норм и принципов права за активное правомерное поведение

в течение определенного периода времени (позитивный, перспективный аспект) и обязанность государственного служащего претерпевать ограничения, лишения личного, организационного и материального характера (негативный, ретроспективный аспект).

Изучение теоретических подходов к пониманию юридической ответственности государственного служащего позволило установить, что юридической ответственностью является обеспеченный принудительной силой государства правовой механизм привлечения государственных служащих к обязанности претерпеть неблагоприятные последствия личного или имущественного характера.

Юридическая ответственность выступает важным и неотъемлемым элементом правового статуса государственных гражданских служащих. Наряду с правами, обязанностями, ограничениями и запретами по службе юридическая ответственность характеризует правовое положение государственных гражданских служащих, как представителей публичной власти, а потому обладающих повышенной социальной ответственностью перед обществом и государством. Установлено, что в системе элементов правового статуса государственных гражданских служащих юридическая ответственность указанных лиц наиболее тесно связана с обязанностями, поскольку их неисполнение или игнорирование чаще всего и являются основанием для применения мер юридической ответственности к государственному гражданскому служащему.

Основанием для привлечения государственных гражданских служащих к юридической ответственности является совершение ими должного правонарушения. С целью совершенствования деятельности в сфере применения юридической ответственности к государственным служащим в дальнейшем необходимо сформировать единую, логически согласованную правовую базу, регламентирующую меры данной ответственности, основой для которой мог бы послужить Федеральный закон «Об ответственности государственных служащих в Российской Федерации». В указанном

нормативном правовом акте необходимо обосновать и юридически закрепить основания и порядок привлечения к ответственности государственных служащих, совершивших правонарушения, связанные со служебной деятельностью, а также полномочия органов и должностных лиц, ответственных за применение мер юридической ответственности к государственным служащим. Указанные изменения позволят на более высоком уровне обобщения разработать теоретическую модель юридической ответственности государственных служащих, снять противоречия во взглядах на ее сущность, основания применения и реализацию.

В работе рассмотрены виды юридической ответственности в отношении государственных гражданских служащих. Установлено, что для каждого вида юридической ответственности в отношении государственного гражданского служащего характерно наличие особенного субъекта его привлечения (в качестве такого не всегда выступает орган государственной власти или суд), особый порядок применения, наличие собственного юридического основания. Говоря о традиционных видах юридической ответственности государственных гражданских служащих, нельзя обойти вниманием виды юридической ответственности, которые рассматриваются обособленно. Имеется в виду конституционная или политическая и процессуальная ответственность. Между тем, данные виды ответственности к государственным гражданским служащим, как правило, не применяются. Эти виды ответственности применяются к лицам, занимающим высшие управленческие функции в иерархии государственных должностей.

Выявлены актуальные проблемы привлечения государственных гражданских служащих к юридической ответственности. Установлено, что правовой механизм юридической ответственности указанных лиц является недостаточно разработанным и совершенным. Требуется детализация оснований и условий привлечения государственных гражданских служащих к юридической ответственности. Также необходимо более систематично и детально организовать работу по противодействию коррупции в системе

государственного управления, создавать нормальные условия для профессиональной подготовки государственных гражданских служащих, стимулировать указанных лиц к должностной дисциплине и правопослушному поведению.

С целью совершенствования правового регулирования противодействию взяточничеству как форме коррупции предлагается включить в текст Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» понятие коррупционный риск и изменить понятие «коррупция», для чего предлагается внести в действующее законодательство следующие изменения и дополнения:

- пункт 1 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» изложить в следующей редакции:
«1) коррупция – это любое злоупотребление должностным лицом своего служебного положения, выражающееся в нелегитимном использовании, вопреки интересам общества и других лиц, имеющихся у них полномочий, вытекающих из них возможностей, а также иных общественных ресурсов, доступ к которым они имеют в связи со своим статусом и фактическим положением, для извлечения выгоды в личных, узко групповых или корпоративных целях»;
- статью 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» предлагается дополнить п. 3 следующего содержания: «коррупционные риски – это заложенные в системе государственного и муниципального управления возможности для действия/бездействия должностных лиц с целью незаконного извлечения материальной и иной выгоды при выполнении своих должностных полномочий и наносящие ущерб государственным и общественным интересам».

Список используемой литературы и используемых источников

1. Агапов, А. Б. Административная ответственность: учебник / А.Б. Агапов. – М.: Юрайт-Издат, 2021. – 509 с.
2. Алексеев, С. С. Теория государства и права: учебник для вузов / С.С. Алексеев. – М.: Норма, 2021. – 612 с.
3. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало-М, 2019. – 482 с.
4. Армянинова А.А. Современные проблемы подготовки кадров для государственной службы в Российской Федерации // Гуманитарные научные исследования. 2017. № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://human.snauka.ru/2017/01/18952> (дата обращения: 20.10.2022).
5. Астанин, В. В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: дис. д-ра юрид. наук. / В.В. Астанин. – М., 2009. – 198 с.
6. Бакарджиев, Я.В., Кузьмин И.А. Концепции двуединого понимания юридической ответственности: авторские подходы / Я.В. Бакарджиев, И.А. Кузьмин // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2016. – № 2 (47). – С. 20-24.
7. Бондалетов, В. В. Электронное наставничество как технология обучения на государственной службе / В. В. Бондалетов, Е. В. Бондалетов//Материалы Афанасьевских чтений. – 2019. – № 2 (27) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-nastavnichestvo-kak-tehnologiya-obucheniya-na-gosudarstvennoy-sluzhbe> (дата обращения: 30.09.2022).
8. Борков, В. Н. Получение взятки за общее покровительство и попустительство по службе / В.Н. Борков // Уголовное право. – 2003. – № 3. – С.6-9.

9. Буравлев, Ю. М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: монография / Ю.М. Буравлев. – М.: Юрист, 2008. – 152 с.
10. Волосникова, Е. А. Правовой статус государственного гражданского служащего в Российской Федерации // Молодой ученый. – 2021. – № 26 (368). – С. 149-152.
11. Вопленко, Н.Н. Очерки общей теории права. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2017. – 896 с.
12. Воронцов, С. А. Ответственность государственных служащих / С. А. Воронцов // Молодой ученый. – 2021. – № 12 (354). – С. 93-95.
13. Галузин, А. Ф. Правонарушения как основная угроза правовой и социальной безопасности / А.Ф. Галузин. – Самара: Изд-во Самарского гос. ун-та, 2007. – 404 с.
14. Гладких, В. И. Противодействие коррупции на государственной службе: учеб. пособие для бакалавриата, специалитета и магистратуры / В.И. Гладких, В.М. Алиев, В.Г. Степанов-Егиянц. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2019. – 218 с.
15. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
16. Гражданское право: Учебник. В 2 т. / В.В. Витрянский, В.С. Ем, Н.В. Козлова и др.; отв. ред. Е.А. Суханов. Т. 1. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2021. – 804 с.
17. Гришковец, А. А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития / А.А. Гришковец // Административное право и процесс. – 2018. – № 2. – С. 38-48.
18. Долгова, А. И. Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы / А.И. Долгова. – М. : Рос. криминол. ассоциация, 2015. – 360 с.

19. Ерофеев, Б. В. Экологическое право / Б.В. Ерофеев. – М.: Юрист, 2019. – 572 с.
20. Захаров, Д. Е. О позитивной юридической ответственности / Д.Е. Захаров // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – №4. – С.45-49.
21. Зеленина, О. А. Особенности процессуальной ответственности в уголовном судопроизводстве / О.А. Зеленина // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2021. – №3. – С.26-29.
22. Иванников, А.И. Аксиология юридической ответственности / А.И. Иванников. – М.: Юрлитинформ, 2020. – 140 с.
23. Коданева, С. И. Юридическая ответственность в современной юридической доктрине / С.И. Коданева // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4, Государство и право: Реферативный журнал. – 2020. – №4. – С.27-31.
24. Комаров, В. Б. Предмет взяточничества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / В.Б. Комаров. – Екатеринбург, 2018. – 29 с.
25. Конституция Российской Федерации.
26. Королёва, М. В. Коррупция как фактор самодетерминации преступности / Королёва // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы / под ред. проф. А. И. Долговой. – М. : Рос. крими-нол. ассоциация, 2015. – 176 с.
27. Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Государство и право. – 2019 – № 12. – С. 21.
28. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь-декабрь 2021 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа:
file:///D:/Мои%20работы/2021/Апрель%202021/Рыбкова%20курсовая/Sb_2012.pdf (дата обращения: 30.09.2022).

29. Кудрявцев, В. Н. Общая теория квалификации преступлений / В.Н. Кудрявцев. – М.: Проспект, 1999. – 301 с.
30. Лещина, Э. Л. Дисциплинарная ответственность в административном праве / Э.Л. Лапина // Юрид. наука и правоохранительная практика. – 2017. – №2 (40). – С. 34-37.
31. Липинский, Д. А. Позитивная юридическая ответственность и поощрительные санкции: проблемы взаимосвязи / Д.А. Липинский // Право и политика. – 2008. – №1. – С.19-24.
32. Майоров, В. И. Формирование новых видов ответственности в российском праве / В.И. Майоров, Н.В. Данилова, О.Г. Геймур и др. // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – №428. – С.228-232.
33. Малько А.В. Поощрительные санкции в праве: реальность и юридическая конструкция / Под ред. Малько А.В., Матузова Н.И. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. - 304 с.
34. Малько, А. В. Правовая система общества и юридическая ответственность / А.В. Малько, Р.С. Маркунин // Юридическая наука и правоохранительная практика. – Тюмень, 2020. – № 2(52). – С. 6-13.
35. Маркунин, Р. С. Система юридической ответственности государственных гражданских служащих / Р.С. Маркунин // Государственная служба. – 2019. – № 6. – С. 22-26.
36. Маслов-Удачин К.П. Противодействие коррупции на государственной службе // Вестник науки. – 2022. – №7. – С.41.
37. Матузов, Н. И. Теория государства и права: учебник для вузов / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2021. – 547 с.
38. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. – М., 1978 г., вып. XXXII. – С.44.

39. Мелентьев, А. В. Понятие и сущность гражданско-правовой ответственности / А.В. Мелентьев // Образование и право. – 2020. – №9. – С.164-167.

40. Меньшикова, А. С. Обеспечение конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе посредством реформирования кадрового резерва / А.С. Меньшикова // Научное сообщество студентов: Междисциплинарные исследования: сб. ст. по мат. LIX междунар. студ. науч.-практ. конф. № 24(59). URL: [https://sibac.info/archive/meghdis/24\(59\).pdf](https://sibac.info/archive/meghdis/24(59).pdf) (дата обращения: 30.09.2022).

41. Методические рекомендации по защите интересов ОВД и их должностных лиц по искам об обжаловании действий (бездействия) и решений должностных лиц в порядке ст. 1069, 1070 Гражданского кодекса РФ о восстановлении на службе, снятии дисциплинарных взысканий. - URL: https://mvd.ru/upload/site6/folder_page/006/.../Metodicheskie_rekomendatsii.doc/ (дата обращения: 30.09.2022).

42. Мукасева, Н. Н., Огрина Г. В. Актуальные проблемы административной и дисциплинарной ответственности государственных служащих / Н.И. Мукасева, Г.В. Огрина // Юридическая наука. – 2019. – № 5. – С. 83–85.

43. Мусаева, И. М. Гражданско-правовая ответственность в российском праве / И.М. Мусаева // Скиф. Вопросы студенческой науки. – 2020. – №10. – С.63-66.

44. Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими (сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15.11.2017) // СПС Гарант.ру.

45. Обиход, И. О. К вопросу об основании уголовной ответственности / И.О. Обиход // Научное сообщество студентов XXI столетия. Гуманитарные науки: сб. ст. по мат. XVII междунар. студ. науч.-практ. конф. № 2(17). URL: [http://sibac.info/archive/guman/2\(17\).pdf](http://sibac.info/archive/guman/2(17).pdf) (дата обращения: 16.03.2021).

46. Огнева А.С., Строгалова В.В. Проблема понятие юридической ответственности в теории государства и права // Научное сообщество студентов: Междисциплинарные исследования: сб. ст. по мат. XI междунар. студ. науч.-практ. конф. № 8(11). URL: [https://sibac.info/archive/meghdis/8\(11\).pdf](https://sibac.info/archive/meghdis/8(11).pdf) (дата обращения: 30.09.2022).

47. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 22 янв. 2018 г. № 18-КГ17-236 // Вестник ВС РФ. – 2018. – №1.

48. Остапенко, А. Г., Негодова А. В. Понятие и виды юридической ответственности / А.Г. Остапенко, А.В. Негодова // Молодой ученый. – 2016. – №27. – С. 591-593.

49. Очеретный, И. С. Юридическая ответственность / И.С. Очеретный // Отечественная юриспруденция. – 2016. – [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-otvetstvennost> (дата обращения: 30.09.2022).

50. Поцелуев, Е. Л. О дефиниции «юридическая ответственность» / Е.Л. Поцелуев, А.Е. Горбунов // Юридический вестник Самарского университета. – 2018. –№1 (том 4). – С. 17-19.

51. Приговор Азовского городского суда Ростовской области № 1-18/2019 1-242/2018 от 4 февраля 2019 г. по делу № 1-18/2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 18.10.2022).

52. Приговор Петровского районного суда Ставропольского края № 1-168/2020 от 16 сентября 2020 г. по делу № 1-168/2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/3ew7ShdKom1n/> (дата обращения: 18.10.2022).

53. Приговор Советского районного суда г. Иванова № 1-145/2018 1-7/2019 от 23 сентября 2019 г. по делу № 1-145/2018. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 18.10.2022).

54. Приговор Центрального районного суда г. Симферополя № 1-445/2017 г. 1-53/2018 1-9/2019 от 10 июня 2019 г. по делу № 1-445/2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/ru> (дата обращения: 30.09.2022).

55. Приговор Центрального районного суда г. Симферополя № 1-445/2017 1-53/2018 1-9/2019 от 10 июня 2019 г. по делу № 1-445/2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/ru> (дата обращения: 18.10.2022).

56. Пугинский, Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б.И. Пугинский. – М.: Юридическая литература, 1984. – 224 с.

57. Ременных, Н. А. Административное право: учебно-методический комплекс / Н.А. Ременных. – Новосибирск: НГУЭУ, 2018. – 198 с.

58. Российское уголовное право. Общая часть Учебник. / Под ред. В.Н. Кудрявцева и А.В.Наумова. – М.: СПАРК, 2017. – 804 с.

59. Сафонова, С. Г. Состояние и современные тенденции развития коррупции в России / С.Г. Сафонова, Н.М. Кочуев // Прорывные экономические реформы в условиях риска и неопределенности. – 2018. – №1. – С. 102-107.

60. Соснин И.А. Понятие и сущность юридической ответственности по советскому законодательству // Студенческий: электрон. научн. журн. 2019. № 22(66). URL: <https://sibac.info/journal/student/66/145393> (дата обращения: 20.10.2022).

61. Сыроватская, Л. А. Трудовое право / Л.А. Сыроватская. – М.: Юристъ, 2021. – 582 с.

62. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Норма; Инфра-М, 2021. – 542 с.

63. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1 (ч. 1). – Ст. 3.

64. Тункин Г. И. Вопросы теории международного права. - М.: Инфра-М, 2017. – С.132.

65. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 г. №63-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №25. –Ст. 2954.

66. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. –2003. – № 22. – Ст. 2063.

67. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2022) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.02.2023).

68. Чепус, А. В. О понятии «позитивная ответственность» в теории права / А.В. Чепус // Закон и право. – 2015. – №11. – С.58-63.

69. Четверикова, Н. А. Современные тенденции профессионального развития государственных гражданских служащих / Н.А. Четверикова, М.А. Колмыкова // Вестник университета. – 2019. – № 9. – С. 33-38.

70. Шагиева, Р. В. Юридическая ответственность: теоретико-правовое осмысление основных подходов к ее пониманию / Р.В. Шагиева // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2019. – №1. – С.38-42.

71. Code of Conduct for Law Enforcement Officials, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials>

72. Efremov, A.A. Experiments in public administration: problems of efficiency and effectiveness.

73. Gafurov, Azat A. Features Personal Constitutional and Legal Responsibility of the Russian Government Officials, *The Journal of Social Sciences Research*, Academic Research Publishing Group, pages 12-15:5.

74. Mal'ko, Alexander V. Positive and negative responsibility as a manifestation of dialectic logic in legal studies.

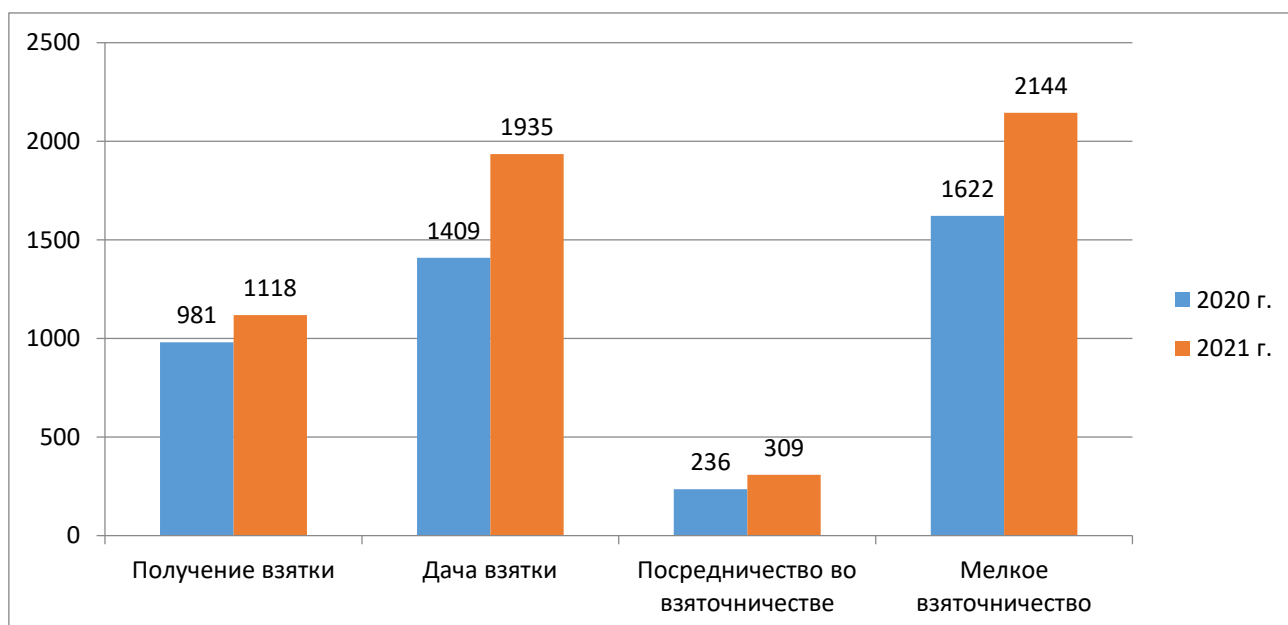
75. Markunin R.S., The system of legal responsibility of state civil servants // *Public Administration*, 2019, №6 (122), c. 22-26.

Приложение А

Динамика преступлений в сфере взяточничества (2020-2021 гг.)

Количество осужденных за взяточничество в РФ за 2020-2021 гг.¹, чел

Преступление	2020 г.	2021 г.	Темп роста, %
Получение взятки	981	1118	113,9
Дача взятки	1409	1935	137,3
Посредничество во взяточничестве	236	309	130,9
Мелкое взяточничество	1622	2144	132,1
Итого	4248	5506	129,6



¹ Судебная статистика. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://stat.ани-пресс.пф/stats/ug/t/14/s/17> (дата обращения: 30.09.2022).

Приложение Б

Динамика получений взяток в России за 2010-2020 гг.

