

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

Институт права
(наименование института полностью)

Кафедра « Конституционное и административное право»
(наименование кафедры полностью)

40.04.01 «Юриспруденция»
(код и наименование направления подготовки, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления
(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Правонарушения, совершаемые государственными гражданскими
служащими»

Студент	Ю.С. Логинова	
	(И.О. Фамилия)	(личная подпись)
Научный руководитель	А.А. Мусаткина	
	(И.О. Фамилия)	(личная подпись)
Консультанты		
	(И.О. Фамилия)	(личная подпись)
	(И.О. Фамилия)	(личная подпись)

Руководитель программы	д.ю.н., профессор Д.А. Липинский	
	(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)	(личная подпись)
« _____ »	_____ 20 _____ г.	

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина	
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)	(личная подпись)
« _____ »	_____ 20 _____ г.

Тольятти 2017

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Общие положения юридической ответственности государственных гражданских служащих.....	8
1.1. Понятие и юридическая природа ответственности государственных гражданских служащих	8
1.2. Понятие и характеристика правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими.....	26
Глава 2. Виды правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими	37
2.1. Классификации правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими	37
2.2. Коррупционные правонарушения как наиболее распространенные правонарушения, совершаемые государственными гражданскими служащими.....	52
Глава 3. Актуальные проблемы правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими.....	62
3.1. Проблемы разграничения различных видов правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими	62
3.2. Профилактика правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими	70
Заключение	78
Список использованной литературы	83

Введение

Актуальность темы исследования. Россия с первых лет развала советского союза стремится двигаться по пути построения правового государства и создания качественно нового общества, в котором должны обеспечиваться приоритеты общечеловеческих ценностей. Она с каждым годом настойчивее претендует на признание его другими государствами мира цивилизованной страной, следует в своем развитии путями обеспечения неуклонного соблюдения прав человека и верховенства права.

Особое место в осуществлении реформы административного права принадлежит формированию принципиально новых механизмов, которые позволят реализовать конституционные гарантии прав и свобод граждан. Несмотря на частые изменения, действующее законодательство не всегда способно выполнять охранную функцию. Недостаточное использование инструментария юридической ответственности в сфере государственного управления привело в ней в последнее время к росту количества административных проступков.

Сфера государственного управления, призванием которой является обеспечение всестороннего осуществления защиты прав и свобод граждан, требует строжайшего и придирчивого отношения к правонарушениям в этой сфере. А особого внимания требует административно-правовое регулирование правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими. Ведь руководители всех уровней и другие гражданские служащие, благодаря особенностям своего социального статуса и предоставленным государством полномочиям имеют возможность влиять на значительное количество людей. В случае же противоправного использования должностными лицами предоставленных полномочий для

получения материальных благ, услуг, льгот или других преимуществ есть нарушение прав и свобод других граждан¹.

Исследования и развитие реального механизма противодействия проявлениям правонарушений в сфере государственной гражданской службы, учитывая усиления в государстве роли исполнительной ветви власти, является краеугольным камнем реформирования системы государственного управления в России и особенно актуальным вопросом юридической науки современности. Международное сообщество определяет такие правонарушения угрозой национальной безопасности и общественному строю государства. Поэтому чрезвычайно важным является внедрение европейских принципов ответственности должностных лиц в сфере государственного управления. Однако это требует системного научного подхода к применению комплекса практических мер правового механизма, обновленного на демократических принципах управления обществом, определение политических, правовых, методологических и концептуальных основ противодействия правонарушениям в этой сфере.

Следует отметить, что эта проблема еще не стала предметом развернутых научных исследований, особенно требований к государственным гражданским служащим как специальному субъекту ответственности, когда сегодняшние стандарты относительно роли, места и характера деятельности государственных гражданских служащих вышли за рамки тех представлений, которые сложились на протяжении десятилетий в условиях жесткого администрирования и централизации в советское время.

Итак, актуальной научно-теоретической и практической проблемой представляется определение основ организационно-правового регулирования правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими. Исследование этой проблемы значительно облегчается тем, что в научной литературе уже рассмотрены общие теоретические и практические

¹ Макаров М.А. Ответственность государственных гражданских служащих за гражданско-правовые деликты // Вестник магистратуры. 2015. № 11-4 (50). С. 75

вопросы административной, уголовной, дисциплинарной и других видов ответственности и правового статуса государственных гражданских служащих.

Цель и задачи исследования. Целью данной работы является комплексное системное исследование правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими.

Согласно поставленной цели в работе сосредоточено внимание на решении следующих задач:

- рассмотреть понятие и юридическая природа ответственности государственных гражданских служащих;
- раскрыть понятие и характеристику правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими;
- рассмотреть особенности классификации правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими;
- анализировать особенности коррупционных правонарушений как наиболее распространенных правонарушений, совершаемые государственными гражданскими служащими;
- раскрыть проблемы разграничения различных видов правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими;
- предложить меры профилактики правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими.

Объектом исследования выступает реальное состояние общественных отношений, которые возникают при совершении правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими и привлечении их к ответственности.

Предмет исследования составляют правовые нормы, которые содержат в себе составы правонарушений совершаемых государственными гражданскими служащими и закрепляющие различные виды ответственности последних.

Методы исследования. Согласно цели и задач исследования в работе использована совокупность методов научного познания. Главным в этой системе выступает общенаучный диалектический метод, который дает возможность исследовать проблемы в единстве их социального содержания и юридической формы, осуществить системный анализ правовых предписаний в сфере, которая является предметом исследования. С помощью логико-семантического метода углубленно понятийный аппарат, определены общие принципы ответственности за правонарушения, совершаемые государственными гражданскими служащими в России. Системно-структурный и сравнительно-правовой методы позволили исследовать вопросы административно-юрисдикционной деятельности уполномоченных органов в сфере государственного управления. Использование социологического и статистического методов позволило обобщить практику, проанализировать эмпирическую информацию, касающуюся темы исследования. Историко-правовой метод применялся для изучения становления и дальнейшего развития административной ответственности и правонарушений. С помощью формально-юридического метода было исследовано содержание правовых норм, предусматривающих административную ответственность за нарушение законодательства в данной сфере, сформулированы предложения по их совершенствованию.

Структура работы. Специфика темы исследования, сформулированные цель и задачи определили структуру исследования, последовательность и логику изложения материала. Она содержит введение, три главы, которые делятся на шесть параграфов, заключение и список использованной литературы.

Глава 1. Общие положения юридической ответственности государственных гражданских служащих

1.1. Понятие и юридическая природа ответственности государственных гражданских служащих

Организационная деятельность государственной службы обычно направляется на оказание определенных услуг обществу. Именно поэтому государственная служба требует оптимального, в том числе согласованного по вертикали и горизонтали, определения целей, полномочий, структуры органов, обеспечивающих результативное и эффективное функционирование и соответствующее поведение как органа в целом, так и его государственных служащих².

То же касается и определения технологических управленческих и исполнительских процессов в организации. Проектирование и конструирование функциональных и организационных структур должны базироваться на целевом подходе, в том числе с учетом применения программных методов достижения целей функционирования органа (то есть программно-целевая деятельность органа власти) и повышения эффективности деятельности органа.

С целью внедрения ценностей демократического, правового социального государства, развития гражданского общества и контроля за деятельностью органов публичной власти развитые страны актуализируют и развивают общественный, социологический и другой междисциплинарный анализ целевых, функциональных и организационных структур этих органов.

² Васильев И.А. О понятии "государственная служба" на примере системы законодательства Российской империи 1900-1917 гг. // Современная юридическая наука и ее проблематизация: Труды международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 марта 2009 г., 2010. - С. 236-240

С его помощью исследуются и корректируются формальные и неформальные структуры органов, процессы подготовки предложений к публичной политике и реализации, технологические процессы принятия решений и их выполнения, практика управления, инновационные, технологические и организационные изменения в организациях.

Государственная служба должна придать государственному управлению системный характер, обеспечить программно-целевой подход и надлежащее предоставления услуг человеку, гражданину, всем институтам гражданского общества, управленческий профессионализм, законность, правовую компетентность, организованность и дисциплину, результативность, рациональность, эффективность и другие черты функционирования механизма государства, в которых нуждаются наше общество и государство³.

Исходные позиции развития государственной службы определяются необходимостью предоставления системного характера преобразованиям в сфере государственной службы, их взаимосвязи с экономическими, социальными и политическими изменениями в обществе, сосредоточив основное внимание на институциональных аспектах государственной службы. При этом система, которая развивается, не только должна стать высокопрофессиональной, результативной, стабильной и авторитетной, но и гарантировать демократический характер взаимоотношений государственного аппарата и государственной службы с гражданами и всеми институтами гражданского общества, ввести конституционный принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина.

Соблюдение законов как важное политико-правовое явление является критерием правовой жизни общества. В наиболее общем виде законность отражает правовой характер организации общественной жизни, органическую связь права и власти, права и государства.

³ Салтыков К.Г. Доктринальная интерпретация понятия "государственная служба" // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции 28-29 июня 2012 г. - Хабаровск: Изд-во Дальневост. юрид. ин-та МВД РФ, 2012. - С. 155

Понятие законности чаще всего определяется как неуклонное исполнение законов и принятых в соответствии с ними иных правовых актов государственными органами, их должностными лицами, гражданами, негосударственными органами и организациями. Законы при этом должны соответствовать объективным общественным закономерностям, требованиям обеспечения прав и свобод человека и гражданина, основываться на общепризнанных ценностях демократического, социального, правового государства. В юридической литературе законность рассматривается в различных аспектах. Как принцип государственно-правовой жизни законность является основой деятельности государства, всех его ветвей власти. Требование соблюдения и исполнения законов и других правовых актов касается всех субъектов права.

Эффективная деятельность аппарата государственного управления невозможна без усиления ответственности государственных служащих за выполнение возложенных на них полномочий, соблюдения дисциплины и законности.

Совершение правонарушений влечет за собой юридическую ответственность в виде применения к правонарушителям мер государственного принуждения карательной направленности, приводит к несению ими потерь личного, организационного или материального характера. В результате правонарушений возникают охранительные правоотношения, в которых государство имеет право применять уголовные и восстановительные меры к правонарушителям. Последние обязаны нести определенные потери и возместить потерпевшему причиненный ему ущерб.

В толковом словаре приведены два основных определяющих понятия ответственности, а именно:

1. Положенная на кого-то или взятая на себя обязанность отвечать за определенный участок работы, дело, за чьи-то действия, поступки, слова.
2. Серьезность, важность дела, момента и тому подобное. Кроме того, раскрыто содержание словосочетания: «Привлекать к ответственности кого

«- считая кого виновным, требовать отчета за его поступки (перед судом, органами власти и т.д.)»⁴.

И. С. Самощенко отмечает, что юридическая ответственность - это реакция государства на правонарушение, которая заключается не только в осуждении виновного и применении к нему юридических санкций, но и в государственном принуждении нарушителя к выполнению установленных требований⁵.

Заслуживает внимания определение, в котором под юридической ответственностью понимают урегулированную правом обязанность дать отчет в своих действиях⁶.

То есть под юридической ответственностью следует понимать определенную реакцию государства на действия или бездействие нарушителя, которая проявляется в возложении на последнего обязанности понести соответствующее наказание за содеянное.

Определившись с понятием юридической ответственности, необходимо определить ее признаки:

- 1) юридическая ответственность представляет собой реакцию со стороны государства на противоправное деяние;
- 2) юридическая ответственность реализуется путем государственного принуждения и проявляется в обязанности лица претерпеть определенных потерь;
- 3) юридическая ответственность наступает за противоправное деяние;
- 4) юридическая ответственность устанавливается на основании нормативно-правовых актов с соблюдением определенного порядка;
- 5) юридическая ответственность применяется уполномоченными на то органами.

⁴ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / РАН, Ин-т русского языка им. В.В. Виноградова. - 4-е изд., доп. - М.: Азбуковник, 1999. - С. 672.

⁵ Самощенко И. С. Правонарушение и юридическая ответственность: учебное пособие / И. С. Самощенко. – М. : Изд-во ВЮЗИ, 1966. С.18

⁶ Тархов В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву / В. А. Тархов. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1973. С.73

Необходимо обратить внимание и на то, что в юридической литературе выделяют признаки, характерные для должностного лица как специального субъекта юридической ответственности

1) правовые нормы об ответственности должностных лиц за нарушение по службе учитывают особенности службы как вида трудовой деятельности;

2) для них устанавливается повышенная ответственность, поскольку последствия должностных правонарушений негативно отражаются в обществе за пределами должности;

3) существуют специальные меры ответственности за служебные правонарушения (понижение в должности, понижение в специальном звании, лишения ранга государственного служащего);

4) привлечение служащего к ответственности за правонарушения не исключает того, что эти же его действия могут быть квалифицированы и как вид правонарушения (например, административная ответственность должностных лиц за нарушение правил техники безопасности может наступать после применения мер дисциплинарной ответственности за это правонарушение)⁷.

Ю. М. Старилов отмечает, что должностное лицо несет повышенную ответственность (социальную, политическую, правовую, моральную) за невыполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Повышенная ответственность должностных лиц обусловлена тем, что они отвечают не только за свою личную деятельность, но и за действия подчиненных лиц⁸.

Характеризуя особенность юридической ответственности должностных лиц, Б. М. Лазарев отмечает, что они несут ответственность за ненадлежащее выполнения своего долга во всех его аспектах: за полную и эффективную

⁷ Лазарев Б. М. Специфика ответственности должностных лиц / Б. М. Лазарев // СССР-ГДР : Государственная служба : сб. научн. труд. – М., 1986. – С. 32–38

⁸ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2 : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Старилов. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА М), 2002. С.122

реализацию предоставленных полномочий; за общее состояние на соответствующем участке; за результаты работы; достижения поставленной цели и использования для этого наиболее рациональных путей за организацию и налаживание работы подчиненных лиц⁹.

Определим базовые позиции, на основе которых будут рассмотрены частные вопросы юридической ответственности государственных гражданских служащих.

Разнообразие отношений, охраняемых государством, а также норм, устанавливающих охраняемые средства, определяют различную степень общественной опасности правонарушения и последствий, возможность классификации юридической ответственности по различным критериям.

I. По содержанию санкций, применяемых за совершенное правонарушение, различают штрафную и правовосстанавливающую ответственность.

Штрафная (карательная) ответственность наступает за совершение преступлений, административных и дисциплинарных проступков. Она:

- Имеет относительно-определенный характер, поскольку штрафные санкции, как правило, предусматривают низкий предел наказания, а также назначаются с учетом обстоятельств совершения правонарушения, личности правонарушителя, мотивов, средств и последствий нарушения нормы;

- Средства наказания назначаются специальными органами государства или должностными лицами;

- Предусматривает более жесткие меры наказания, которые назначаются по правилу: покрытие более суровым наказанием менее строгого;

- Предполагает четкую профессиональную форму реализации, закрепляется нормативно;

⁹ Лазарев Б. М. Специфика ответственности должностных лиц / Б. М. Лазарев // СССР-ГДР : Государственная служба : сб. научн. труд. – М., 1986. – С. 32–38

- Обеспечивает наказание правонарушителя и имеет принудительный характер.

Правовосстанавливающая ответственность наступает в соответствии с нормами гражданского права. Она:

- Имеет абсолютно-определенный характер, что обусловлено возможностью четко определить размер нанесенного ущерба без учета особенностей обстоятельств правонарушения;

- Обеспечивает возможность возмещения нанесенного ущерба или исполнения возложенных обязанностей добровольно без вмешательства государства;

- Предусматривает применение всех установленных средств воздействия и более строгие меры не перекрывают менее строгие, как в штрафной ответственности;

- Может осуществляться вне процессуальной формы, если не требует принудительного исполнения;

- Может применяться на любой стадии ответственности¹⁰.

II. По форме осуществления различают:

Судебную ответственность, назначаемую органами правосудия в результате рассмотрения ими определенного дела.

Ответственность должностных лиц, которая накладывается специальными органами за нарушение порядка управления.

III. По отраслевому признаку различают конституционную, уголовную, административную, гражданскую, дисциплинарную, материальную ответственность¹¹.

Конституционная ответственность как самостоятельный вид ответственности начала рассматриваться только в последнее время. Ее

¹⁰ Ячменев Ю.В. Юридическая ответственность: понятие, виды и особенности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - С.-Пб.: Изд-во С.-Петербурга. ун-та МВД России, 2012, № 2 (54). - С. 66

¹¹ Теория государства и права: учебник [Текст] / А.В. Малько [и др.]. — М.: Кнорус, 2008. — с. 112

особенностями являются источники закрепления, основания назначения, субъекты и наличие особых санкций.

Этот вид ответственности предусматривается Конституцией государства и массивом конституционного законодательства, нарушение которого и является основанием ответственности.

Конституционная ответственность распространяется на широкий круг субъектов - физических и юридических лиц. Ими могут быть государство, государственные органы, органы местного самоуправления. Должностные лица, объединения граждан и отдельные граждане.

Уголовная ответственность - это наиболее строгий вид ответственности. Она наступает за совершение преступлений и устанавливается законом. Уголовный кодекс закрепляет исчерпывающий перечень деяний, признаваемых преступлениями, а уголовно-процессуальный - регламентирует порядок привлечения к уголовной ответственности. Полномочиями привлечения к этому виду ответственности наделен только суд. Никто не может быть признан виновным в совершении преступления и привлечен к уголовному наказанию иначе, как по приговору суда и в соответствии с законом¹².

Гражданско-правовая ответственность является самостоятельным видом ответственности, характеризуется определенными особенностями:

- Имеет имущественный характер, поскольку убытки определяются в денежной форме;
- Наступает не перед государством, а перед потерпевшим;
- Действует презумпция виновности правонарушителя, поскольку он должен доказать отсутствие вины;
- Возможна ответственность без вины;
- Имеет две формы: договорная - за невыполнение или нарушение условий договора и устанавливается как самим договором, так и законом, и

¹² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2009. - ст..44

внедоговорная, что наступает только по закону и при условии причинения ущерба лицом, которое не было с потерпевшим в договорных отношениях¹³.

Административная ответственность наступает за совершение административных правонарушений. Через институт административной ответственности реализуются нормы различных отраслей права - административного, хозяйственного, трудового, финансового и др.

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих, «является одним из видов юридической ответственности, которая предусмотрена законодательством за неправомерное поведение. Дисциплинарная ответственность представляет собой обязанность работника понести наказание, предусмотренное нормами трудового права, за противоправное неисполнение своих трудовых обязанностей».

Далее исследуем особенности перечисленных видов ответственности.

К дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности за совершение дисциплинарного проступка привлекаются лица, которые пользуются правом найма и увольнения, ответственные работники, а также выборные должностные лица.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное наказание. До применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен потребовать от гражданского служащего предоставления объяснения в письменной форме. В случае отказа гражданского служащего дать объяснение составляется соответствующий акт. Отказ гражданского служащего не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Так, при применении дисциплинарного взыскания обязательно проводится служебная проверка для установления всех обстоятельств проступка, что является важным условием принятия объективного решения представителем нанимателя и в то

¹³ Смирнов С.В. Социально-правовой статус государственных гражданских служащих // Юридическая наука в правовом поле России: ценностные ориентиры и перспективы развития: Муромцевские чтения: Материалы XII Международной научной конференции. Москва, 5 апреля 2012 г.. - М.: РГГУ, 2012. - С. 74

же время гарантией защиты прав гражданского служащего. Полностью, объективно и всесторонне должны быть установлены:

- «факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- его вина;
- причины и условия, способствовавшие совершению им дисциплинарного проступка, мотивы его совершения;
- характер и размер вреда, причиненного им в результате дисциплинарного проступка;
- обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданским служащим о проведении служебной проверки в случае, когда она проводилась в связи с таким заявлением»¹⁴.

Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения государственного органа и выборного представителя государственных служащих.

В отличие от дисциплинарной ответственности государственных служащих, которая регулируется комплексом норм административного и трудового права, их материальная ответственность - это область регулирования, главным образом, трудового и гражданского права.

Административная ответственность - это самостоятельный вид ответственности, который характеризуется следующими особенностями:

- Достаточно широкий круг субъектов, привлекаемых к административной ответственности;
- Особый порядок привлечения, устанавливающий возможность одновременного применения средств обеспечения производства по делу;

¹⁴ Ларькина А.П., Свешникова Л.Н. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих // Пробелы в российском законодательстве. - М.: Медиа-БАК, 2014, № 3. - С. 235

- Субъектами ответственности могут быть как физические лица, совершившие административное правонарушение и достигли 16-летнего возраста, так и юридические лица;
- Административная ответственность не влечет судимости;
- Средства воздействия объединяют материальное и моральное влияние;
- Определены четкие сроки наложения административных взысканий;
- Возможность привлечения должностных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей¹⁵.

Таким образом, административная ответственность является средством обеспечения и восстановления порядка управления путем возложения на виновных физических, юридических и должностных лиц наказания в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях и Уставов.

Существенными особенностями характеризуются должностные лица как субъекты административных правонарушений. Статьей 2.4 КоАП РФ установлено, что «должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. При этом впервые в административном законодательстве дано определение должностного лица»¹⁶.

Уголовная ответственность государственных служащих возникала за преступления против порядка управления и служебные преступления. Преступлением признавалось предусмотренное уголовным законом общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на советский общественный или государственный строй, социалистическую систему хозяйства, социалистическую собственность, личность,

¹⁵ Дугенец А.С. Рецензия на диссертацию: Миннигулова Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации // Административное право и процесс. - М.: Юрист, 2015, № 3. - С. 86

¹⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) // "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

политические, трудовые, имущественные и другие права граждан, а равно иное общественно опасное деяние, которое посягало на социалистический правопорядок. Характерной особенностью уголовной ответственности было то, что: она имела место в случае совершения деяния, которое определяется уголовным кодексом как преступление с большей общественной опасностью, чем другие правонарушения; наступало только в судебном порядке на основании соответствующих статей уголовного кодекса и выражалось в применении санкций в виде наказания - лишения свободы на различные сроки, назначение исправительных работ и др. Кроме того, наказание могло сопровождаться ограничением общественных и политических прав и влекло за собой в некоторых случаях судимость¹⁷.

Перечень наказаний является обязательным для суда, исчерпывающим и не подлежит расширенному толкованию.

Сущность уголовной ответственности заключается в том, что лицо, виновное в совершении преступления, испытывает определенные потери. Это отражается в ограничении передвижения, права выбирать вид деятельности по своему усмотрению, материальных и личных ограничениях.

Наказание отличается от других принудительных мер тем, что выступает как реализация уголовно-правовых отношений между преступником и государством. Целью наказания является не только наказание (т.е. применение комплекса ограничений прав и свобод осужденного, которые обеспечат его исправление), но и исправление, т.е. такие изменения личности осужденного, свидетельствующие о лишении отрицательных черт и предопределяют готовность к общественно-полезной деятельности¹⁸.

¹⁷ Качушкин С.В. К вопросу о соотношении статуса государственных должностей и статуса государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. - М.: Медиа-ВАК, 2011, № 6. - С. 10

¹⁸ Миннигулова Д.Б., Лившиц Л.В. Государственный гражданский служащий как специальный субъект уголовной ответственности // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. 2015. № 7-4. С. 191-195.

Важным направлением цели уголовной ответственности является специальная превенция, которая нацелена на ограничение возможности виновного совершить новое преступление путем ее изоляции и общая превенция, которая заключается в воздержании от совершения преступлений других лиц путем наказания конкретного лица.

Особенностями данного вида ответственности является состояние судимости после отбытия наказания, наличие презумпции невиновности, необходимость определения формы вины правонарушителя, наличие обстоятельств, освобождающих от ответственности, наличие основных и дополнительных наказаний¹⁹.

Таким образом, уголовная ответственность - это самый строгий вид ответственности, который назначается судом в рамках материального и процессуального закона.

Уголовно-правовым проблемам коррупционных преступлений посвящено значительное количество научных работ. Однако исследование теоретических представлений по проблемам коррупционных преступлений показало наличие достаточно большого количества спорных и нерешенных вопросов, особенно это касается их квалификации.

В УК РФ имеется ряд составов преступлений, субъектами которых являются только государственные служащие - как должностные, так и не должностные лица.

Разграничения уголовной ответственности за преступления против интересов публичной и частной службы является социально обусловленным шагом, поскольку должностные лица предприятий и организаций не участвуют в управлении государством и делами местного самоуправления, но все же наделены определенными управленческими полномочиями, с

¹⁹ Попова О.С. Юридическая ответственность: подходы к правопониманию // Российский конституционализм: история, теория, практика: Сборник научных статей по материалам межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации. - Ставрополь: ООО ИД "ТЭСЭРА", 2013. - С. 242-246

помощью которых способны нанести вред самым разным отношениям. Указанное деление основано на принципиальном отличии природы полномочий публичных и частных служащих, их значимости. Приведенные две группы действий имеют также особенности в объекте и своим последствиям. Необходимо признать, что общественная опасность нарушения установленного порядка осуществления своих полномочий государственными и муниципальными должностными лицами является большей, чем аналогичное нарушение со стороны частных должностных лиц.

При употреблении терминов «конституционная» и «конституционно-правовая» ответственность следует уяснить меру их тождественности.

Как указывалось ранее, в конституционном праве Российской Федерации не установлен отдельный институт, четко регламентирующий конституционно-правовую ответственность, в том числе лиц, занимающих государственные должности. В российском законодательстве даже термин такой найти затруднительно, несмотря на то, что по мнению многих российских исследователей, с которым нельзя не согласиться, меры этой ответственности в законодательстве установлены²⁰. Исключением не является и конституционно-правовая ответственность лиц, занимающих государственные должности, судить о наличии такой ответственности возможно в силу того, что в Конституции РФ устанавливаются возможности отвечать установленным конституционно-правовым требованиям для лиц, занимающих государственные должности (например, импичмент Президента РФ). Такие механизмы, по справедливому мнению, С.А. Авакьяна,

²⁰См., например: Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. Научное издание / Под ред. Авакьяна С.А. М.: Изд-во МГУ, 2001. 474 с.; Сергеев А.Л. Конституционная ответственность федеральных органов государственной власти Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук, Москва, 2006. 189 с.; Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность (системное исследование): Дис. ... д-ра юрид. наук, Москва, 2005. 348 с.; Полянский В.В. Конституционный Суд Российской Федерации в контексте гармонизации публичной власти // Конституционная юстиция в политической и правовой системах России: Материалы международного Конституционного Форума (15, 16 декабря 2011, г. Саратов): Сборник научных статей. Саратов: Саратовский источник. 2012. Вып. 3. С. 99-102 и др.

называются санкциями именно конституционно-правовой ответственности²¹. При этом следует учесть, что основанием конституционно-правовой ответственности должностных лиц, как и любой правовой ответственности, является субъективная обязанность отвечать за поступки и действия, а также их последствия в результате нарушения каких-либо норм. То есть необходимо установление правового положения субъектов конституционных правоотношений или их правосубъектности. Составными частями конституционно-правовой правосубъектности государственных органов и должностных лиц, по нашему мнению, являются конституционная правоспособность и дееспособность, которые диктуются спецификой конституционных прав и обязанностей. Конституционно-правовая правосубъектность при этом может устанавливаться нормами конституционного права. Свое выражение конституционно-правовая правоспособность находит в системе конституционных прав и обязанностей участников конституционно-правовых отношений, а конституционно-правовая дееспособность является способностью субъекта к реализации субъективных прав и обязанностей. Важнейшим элементом конституционно-правовой правосубъектности является возможность совершения конституционного деликта. Под конституционно-правовой деликтоспособностью следует понимать субъективную способность самостоятельно нести ответственность за совершенные конституционные деликты. Следует отметить, что дееспособность и деликтоспособность взаимосвязаны между собой и появляются в один и тот же момент. Можно сказать, что конституционно-правовая деликтоспособность является определенным свидетельством полноты и завершенности правосубъектности. При этом конституционные деликты могут совершаться как по неосторожности, так и с умыслом, например, захват власти или присвоение властных полномочий (ч. 5 ст. 1 Конституции РФ). Наряду с умыслом и

²¹Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно- правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 11.

неосторожностью субъективную сторону характеризуют такие факультативные признаки, как цель и мотив. С точки зрения источника правосубъектности лица, занимающие государственные должности, «реализуют ее от имени государства»²², поскольку в конституционно-правовых отношениях государство выступает как носитель государственного суверенитета.

Конституционное право регулирует основополагающие статусные взаимоотношения, в том числе и конституционной ответственности лиц, занимающих государственные должности. Оно устанавливает не только принцип безусловной наказуемости всех неправовых деяний, но и общие запреты и ограничения на совершение тех или иных деяний. Ограничения и запреты, связанные с избранием государственных органов и должностных лиц²³, с государственной службой²⁴, являются непосредственно конституционно-правовыми антикоррупционными нормами.

Конституция РФ, федеральное законодательство довольно четко разграничивают полномочия между органами власти и должностными лицами. Такое разграничение учитывает природу и цели должностных лиц, предназначение которых - осуществление функций государства, что предполагает наличие организационно-правового механизма достижения конституционно значимых целей, включая признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

²²Васильева М.И. Субъекты экологических правоотношений // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2009. № 5. С. 11.

²³См., напр.: ст. 5 Федерального закона от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 02.04.2014; ст. 4 Федерального закона от 22.02.2014 № 20 -ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.02.2014; ст. 3 Федерального закона от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О выборах Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 02.04.2014.

²⁴ст. 15-17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-(ред. от 30.12.2015, с изм. от 23.05.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2014. № 14. Ст. 1545.

Поскольку правосубъектность, как известно, выступает одним из факторов, обуславливающих возникновение политико-правовых отношений, и в этом амплуа является важнейшей составляющей конституционно-правовой ответственности, то «объектом поражения» конституционно-правовыми санкциями являются специальные правовые статусы должностных лиц, государственных органов и т.д., закрепляемые нормами конституционного права. Это статусы депутатов всех уровней, главы государства, иных выборных должностных лиц, кандидатов в депутаты на выборную должность и т.д.

Характерной особенностью конституционно-правовой ответственности является то, что нет единой процедурной формы ее применения, а конституционно-правовая ответственность в виде санкций не затрагивает личную, физическую свободу индивидов, не ущемляет прямо имущественный статус индивидов, осуществляется вне отношений прямого подчинения по службе.

Практически на каждую меру конституционно-правовой ответственности существует свой особый порядок ее назначения и исполнения. Например, особый порядок отрешения Президента РФ от должности - другой, чем порядок досрочного роспуска того или иного государственного органа или отмены незаконного акта. Зачастую конституционно-правовую ответственность трудно разделить с политической, и нет полного перечня обстоятельств и конкретных оснований конституционной ответственности.

Основной целью конституционной ответственности является обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ, ее охрана, предупреждение нарушений конституционного правопорядка, соблюдение законности и справедливое возмездие для нарушителей Конституции²⁵.

Конституционно-правовая ответственность основывается на

²⁵Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: Обзор научной конференции // Государство и право. 2002. № 2. С. 115.

определенных принципах, значительная часть которых сформулирована в решениях Конституционного Суда РФ²⁶.

Необходимо акцентировать внимание на том, что меры конституционно-правовой ответственности являются, прежде всего, отрицательными оценками государством деятельности государственных органов, должностных лиц и т.д., а также мерой принуждения, реализации санкций правовых норм. При этом не следует подменять административную ответственность конституционно-правовой ответственностью, обладающей совершенно иной правовой природой и преследующей, чаще всего, цели политические или публичного порицания, но не наказательные²⁷.

На основании вышеизложенного следует:

- специфика конституционно-правовой ответственности лиц, занимающих государственные должности состоит в том, что она носит дискреционный характер, сущность которого состоит в возможности уполномоченного на то государством лица (органа) принимать решения по своему усмотрению о привлечении правонарушителя к конституционно-правовой ответственности;

- конституционно-правовая ответственность должностных лиц связана с их правовым статусом и происходит при условии наличия элементов состава конституционного деликта: субъекта, объекта и причинно-следственной связи между противоправным поведением и наступившими неблагоприятными последствиями в виде посягательства на законодательно регулируемые и охраняемые конституционно-правовые отношения, и ее отличительной чертой (от политической ответственности) является то, что она наступает при соблюдении судебного порядка при конкретных нарушениях действующего законодательства. А политическая ответственность детерминирована политико-социальной конъюнктурой и целесообразностью и наступает без наличия необходимых условий

²⁶См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П.

²⁷Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: Монография. М.: Юрист, 2008. С.38

ответственности и вне строгого процессуального порядка;

- целями конституционной ответственности лиц, занимающих государственные должности, являются обеспечение конституционного порядка, соблюдение законности, предупреждение ее нарушения и справедливое возмездие для должностных лиц за действия (решения), нарушающие конституционно-правовые нормы;

- конституционно-правовая ответственность должностных лиц (ее понятие, состав деликта, признаки классификации и др.) характеризуется как охранительные правоотношения, которые возникают на основании юридического факта правонарушения со стороны должностного лица. Вина является условием, не всегда необходимым для привлечения должностных лиц к конституционно-правовой ответственности, такая ответственность может определяться наступлением неблагоприятных последствий как для должностного лица, так и для должностных лиц коллегиального органа, а косвенно и для государства в целом.

1.2. Понятие и характеристика правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими

Административное право Российской Федерации переживает процесс активного наращивания собственного потенциала, о чем свидетельствуют современные векторы его развития, в частности, в структуре указанной отрасли права формируются новые подотрасли и укрупняются правовые институты, усложняется система и структура административного права. В структуре административного права относительно крупной является сфера государственной службы, которая на фоне проводимой административной реформы остается приоритетной и актуальной для науки и практики. Так, оформляется служебное право²⁸, служебно-деликтное право и др.,

²⁸ Стариков Ю. Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России: была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в

эффективно исследуются служебная деятельность во взаимосвязи с правовыми основами инноватизации²⁹ и т.д. Стоит отметить, что не только наука административного права, но и административное законодательство постоянно находится под влиянием современной административной юрисдикционной практики, ярким примером чему служит принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 08.03.2015 № 21-ФЗ, согласно вводу закона он действует с 15 сентября 2015 года, за исключением отдельных положений, для которых установлен срок 15 сентября 2016 года, а п. 14 ст. 21 КАС РФ вводится в действие с 1 января 2017 года³⁰.

Согласно п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

На основании ст. 70 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»³¹ (далее — Федеральный закон о гражданской службе) индивидуальные служебные споры рассматриваются в

существовании служебного права? // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 8—25.

²⁹ Кирин А. В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): монография. М.: Норма; ИНФРА-М, 2012; Добробаба М. Б. Материальная ответственность государственных и муниципальных служащих: правовая природа, место в системе отраслей права // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 26—29.

³⁰ Федеральный закон от 08.03.2015 № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 11 марта.

³¹ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.08.) // Российская газета, N 162, 31.07.2004

том числе судом. Порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется Федеральным законом о гражданской службе, а также гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации.

Рассмотрение в рамках данного параграфа особенностей правонарушений, которые совершаются государственными гражданскими служащими невозможно без непосредственного определения понятия административного правонарушения.

Так, административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность³².

Из данного определения вытекают следующие его признаки:

1) это прежде всего противоправное деяние т.е. действие или бездействие физического, или юридического лица, которое противоречит нормам административного права;

2) это виновное деяние. Вина имеет формы умысла и неосторожности. КоАП РФ в ст. 2.2 дает их юридические характеристики;

3) это наказуемое деяние.

Особенностью рассмотрения вопроса об административном правонарушении представляет особый интерес в рамках настоящего исследования в связи с широким кругом субъектов правонарушений. Так, КоАП РФ к субъектам административного правонарушения относит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Из указанного выше можем определить понятие административного правонарушения, совершаемого должностным лицом в общем и государственным гражданским служащим, в частности. Формулировка

³² Панкратова М.Е. Правовые проблемы привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности // Современное право. 2016. № 9. С. 49

данного понятия представляет особую актуальность для рассмотрения вопроса представленного в данном параграфе в связи с тем, что данное понятие обделено вниманием как законодателя, так и ученых правоведов.

Таким образом, под правонарушением, совершаемым государственным гражданским служащим, следует понимать совершенное им противоправное, виновное действие (бездействие), которое состоит в неисполнении либо ненадлежащим исполнении возложенных на него служебных обязанностей.

Далее перейдем к непосредственному рассмотрению конкретных правонарушений, которые могут совершаться рассматриваемыми специфическими субъектами.

Следует согласиться с Ю. М. Буравлевым, что на настоящий момент законодательство не содержит правовых норм, устанавливающих административную ответственность гражданских служащих непосредственно за административные правонарушения. Функцию правового регулирования административной ответственности гражданских служащих выполняет Кодекс РФ об административных правонарушениях и законодательство субъектов Российской Федерации в отношении лиц, состоящих на региональной гражданской службе. С позиций рассматриваемой проблемы КоАП РФ содержит одну статью — 2.4, в общих чертах регламентирующую особенности административной ответственности специальных субъектов — военнослужащих, должностных и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов. Собственно, гражданские служащие называются лишь в ст. 3.11 КоАП РФ: так, ч. 3 указанной статьи определяет, что дисквалификация может быть применена к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Анализ КоАП РФ показывает, что к административной ответственности могут быть привлечены исключительно должностные лица органов государственной власти, например, согласно ст. 19.6.1 КоАП РФ за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле

(надзоре) должностные лица органов государственного контроля (надзора), государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, могут быть привлечены к административной ответственности.

Однако, на государственной гражданской службе не все служащие имеют статус должностных лиц, следовательно, они не могут привлекаться к административной ответственности на основании КоАП РФ. Тем не менее законодатель называет административную ответственность в качестве возможной для гражданских служащих, в частности в Федеральном законе о гражданской службе:

- ч. 3 ст. 15 - в случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий... несет... административную... ответственность в соответствии с федеральными законами;

- п. 5 ч. 2 ст. 39 - служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы в связи с применением к гражданскому служащему административного наказания в виде дисквалификации;

- ст. 68 - лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, привлекаются к ответственности в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами³³.

Несоблюдение ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой, помимо прекращения государственно-служебных отношений может повлечь административную или уголовную ответственность.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

³³ Миннигулова Д.Б. Административная ответственность государственных гражданских служащих: законодательные коллизии // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2016. № 2 (130). С. 35

(КоАП) от 30 декабря 2001 г. и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Федерации об административных правонарушениях³⁴. Государственные служащие за совершение административных правонарушений несут административную ответственность³⁵ на общих основаниях, наравне с другими гражданами. Однако имеются особенности, касающиеся государственных служащих, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине (ст. 2.5 КоАП).

Существенными особенностями, как субъекты административных правонарушений, характеризуются должностные лица. Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им должностного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих должностных обязанностей (ст. 2.4. КоАП РФ 2002 г.). Причём этот вид ответственности определяется той особенностью, что, как пишет Ю. Н. Старилов, «основанием для привлечения должностных лиц к административной ответственности является совершение ими административных правонарушений, связанных с несоблюдением правил, обеспечение которых входит в их служебные (должностные) обязанности»³⁶. Как справедливо отмечает В.А. Козбаненко, «Основанием административной ответственности государственных служащих выступает деяние, которое

³⁴ См., например, Закон Краснодарского края «Об административных правонарушениях» от 23.07.2003 № 608-КЗ (ред. 15.07.2005) // Кубанские новости. - 2003.- 29 июля.

³⁵ О теории административной ответственности см., например: Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник / А.Б. Агапов. - М., 2000; Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР / Д.Н. Бахрах. - Свердловск, 1989; Он же. Административная ответственность: Учебное пособие / Д.Н. Бахрах М., 1999; Бельский К.С. Административная ответственность: Генезис, основные признаки, структура / Бельский К.С.// Государство и право. - 1999. - № 12. - С. 12-20; Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (материально-правовое исследование) / И.А. Галаган. - Воронеж, 1970; Игнатенко В.В., Ищенко Е.П. Административная ответственность за нарушение российского законодательства о выборах и референдуме / В.В. Игнатенко, Е.П. Ищенко. - М., 2000; Сорокин В.Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности / В.Д. Сорокин // Правоведение. - 1999. - № 1. - С. 46-54.

³⁶ Старилов Ю. Н. Административное право. Ч. 2. Кн. 1. / Ю.Н. Старилов. - Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. - С. 495.

одновременно расценивается и как административный, и как дисциплинарный проступок»³⁷.

В связи с этим возникает проблема двойной ответственности за одно и тоже нарушение: в дисциплинарном и административном порядке. Проблема обостряется отсутствием законодательного регулирования этого вопроса. «Двойное» наказание, по мнению М. Студеникиной, целесообразно вводить лишь за некоторые виды правонарушений, социальная вредность которых является весьма существенной и если об этом имеется специальная правовая норма³⁸. Помимо этого, А. А. Дёмин³⁹ выделяет проблему «реальности реакции общества на правонарушение, так как действиями (бездействием) государственного служащего в качестве должностного лица могут быть причинены такие убытки обществу (например, заражение природы радиоактивными отходами), которые он не в состоянии когда-либо компенсировать. И тогда встаёт проблема ответственности государственного органа, где данное лицо трудится, орган отвечает также».

Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (п. 3 ст. 2.1 КоАП РФ 2002 г.).

Таким образом, несмотря на то что Федеральный закон о гражданской службе называет административную ответственность в качестве возможной для гражданских служащих всех категорий, КоАП РФ не содержит корреспондирующих статей, определяющих составы административных

³⁷ Козбаненко В.А. Юридическая ответственность государственных служащих / В.А. Козбаненко М. 2002. С. 257.

³⁸ Студеникина М. Административная ответственность должностных лиц / М. Студеникина // Закон. - 1998. - № 9. - С. 95.

³⁹ Дёмин А.А. Государственная служба: Учебное пособие / А.А. Дёмин. - М.: ИКД «Зеркало-М», 2002. – С.32

правонарушений и наказаний для таких субъектов административной ответственности, как гражданские служащие⁴⁰.

Применение административной ответственности к гражданским служащим обычно не вызывает никаких дискуссий в научной литературе, посвященной гражданской службе, и в специальных исследованиях, посвященных юридической ответственности гражданских служащих. По нашему мнению, в подобных исследованиях не учитывается разделение гражданских служащих на определенные категории (руководители, помощники руководителей, специалисты и обеспечивающие специалисты), которые выполняют различную организационную роль в осуществлении властно-распорядительных полномочий государственного органа, в осуществлении служебно-правовых обязанностей при прохождении гражданской службы. Чаще всего не учитывается, что к административной ответственности могут привлекаться только должностные лица. Однако до настоящего времени ни в теоретическом, ни в практическом аспектах не решен вопрос о понятии и признаках категории «должностное лицо на государственной гражданской службе». Различие определения категории «должностное лицо» кроется и в российском законодательстве, так, КоАП РФ и Уголовный кодекс РФ по-разному ее определяют. Вместе с тем в КоАП РФ имеется внутреннее противоречие в отношении содержания правовой категории «должностное лицо». В общем виде указанная категория определена в примечании ст. 2.4 КоАП РФ и используется в этом Кодексе, однако примечание к ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» КоАП РФ устанавливает, что исключительно в данной статье под должностным лицом понимаются лица, указанные в примечаниях 1—3 к ст. 285 УК РФ.

В связи с этим требует дополнительного исследования роль и место категории «должностное лицо на государственной (гражданской) службе», а

⁴⁰ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05.07.2014 № 235-у зрк // Казахстанская правда. 2014. 12 июля.

также необходимость его легального определения в законодательстве о государственной, в том числе гражданской, службе. При этом возможны различные подходы к указанному процессу: первый — дать универсальное определение категории «должностное лицо», которое могло бы применяться в любой отрасли законодательства, в том числе в конституционном, административном, трудовом, уголовном праве и других отраслях законодательства (наиболее предпочтительный вариант); второй — определить отраслевые понятия категории «должностное лицо» применительно к особенностям отраслевых правоотношений; третий — ввести в отраслевые законодательные акты отсылочные нормы на определение должностного лица, содержащееся в КоАП РФ или УК РФ.

Уголовная ответственность государственных служащих регламентируется не законодательством о государственной службе, а исключительно Уголовным кодексом РФ. Уголовное преследование государственных служащих возбуждается по заявлению третьих лиц или по требованию администрации государственного органа, оно не исключает связанного с ним дисциплинарного процесса.

Чаще всего, когда речь идёт об уголовной ответственности государственных служащих, имеются в виду такие государственные служащие, которые уголовным законом относятся к категории должностных лиц⁴¹.

Действующим законодательством предусмотрена уголовная ответственность должностных лиц за следующие преступления против интересов государственной службы:

- Злоупотребления должностными полномочиями (ст.285 УК РФ);
- Превышение должностных полномочий (ст.286 УК РФ);
- Отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счётной палате РФ (ст. 287 УК РФ);
-

⁴¹ См. Примечание к ст. 285 Уголовного кодекса РФ 1996 г.

- Присвоение полномочий должностного лица (ст. 288 УК РФ);
- Незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ);
- Получение взятки (ст. 290 УК РФ);
- Дача взятки (ст. 291 УК РФ);
- Служебный подлог (ст. 292 УК РФ);
- Халатность (ст. 293 УК РФ).

Преступлениями против интересов государственной службы, субъектами которых являются только государственные служащие — как должностные так и не должностные лица, являются, помимо перечисленных, следующие составы:

- Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта (ст. 315 УК РФ);
- Отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 40 УК РФ);
- Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них (ст. 149 УК РФ);
- Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (ст. 169 УК РФ);
- Регистрация незаконных сделок с землёй (ст. 170 УК РФ);
- Контрабанда (ст. 188 УК РФ);
- Провокация взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304 УК РФ)⁴².

В зависимости от характера этих общественно опасных деяний суд назначает различные меры уголовного наказания или увольнение от должности.

При рассмотрении дел о преступлениях против интересов государственной службы суды могут применять такую меру уголовного наказания, как лишение государственного служащего - должностного лица

⁴² Шеховцова Ю.А. О Необходимости усиления ответственности за ненадлежащую реализацию документов стратегического планирования в системе обеспечения национальной безопасности РФ // Вопросы региональной экономики. 2016. Т. 28. № 3. С. 68

права занимать соответствующие государственные должности.

Глава 2. Виды правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими

2.1. Классификации правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими

Квалификация административных деликтов является важным этапом применения соответствующих норм административного права. Практическое значение квалификации преступлений заключается в обеспечении принципов законности, объективной истины, соответствия взыскания поступка. Ее осуществление требует от правоприменителя специальной профессиональной подготовки, соответствующего жизненного опыта, знаний и умений по мерам и методов применения норм права.

Между тем, вопросы квалификации административных деликтов еще не заняли нужного места в научных исследованиях ученых-административистов, не стали предметом постоянного внимания субъектов правоприменительной деятельности, не вошли в программы соответствующих учебных курсов, юридических словарей и т.д.⁴³

Во многом это касается самого термина «квалификация», определения понятия квалификации, ее содержания, методологической основы и непосредственно самого процесса квалификации. Она осуществляется органами государственного управления и должностными лицами, имеющими в этом полномочия. Слово «квалификация» происходит от латинских «gualis», что означает: какой по качеству и «facere» - делать. Кроме того, оно определяет степень пригодности и уровень подготовленности⁴⁴.

⁴³ Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Климкина Е.В. - М., 2006. С.49

⁴⁴ Сергеев А.В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сергеев А.В. - М., 2005. С.75

Итак, смысл этого слова сводится к установлению качественной характеристики явления или предмета, которым необходимо дать определение. Термин «квалификация правонарушений» применяется в юридической науке в двояком смысле: как логический процесс познания юридической сути совершенного в реальной жизни противоправного деяния и как конечное суждение, полученное в результате процесса познания, имеет юридическую оценку совершенного правонарушения. Квалификация по своей сути является не только процессом познания, при котором используются логические формы мышления. Квалификация как вывод имеет форму умозаключения, с помощью которого формируется законодательная модель противоправных действий субъекта. Квалификация правонарушения означает установление соответствия, соотношение с объективной действительностью и определения юридической сущности, действия или бездействия человека в соответствии с нормами права⁴⁵. Таковы основные признаки, с помощью которых ученые пытаются определить понятие квалификации правонарушения⁴⁶.

На наш взгляд, квалификация административных деликтов — это установление и процессуальное закрепление точного соответствия признаков, совершенных лицом противоправных действий или бездействия признакам состава деликта, предусмотренного административным законодательством.

Поскольку квалификация административных деликтов является логическим процессом мышления, при котором устанавливается соответствие между фактическим и юридическим составом деликта, то им, естественно, может заниматься любой человек. Между тем нет ни каких сомнений, что значение квалификации, которая осуществляется

⁴⁵ Куксова К.В. О систематизации юридической ответственности государственных гражданских служащих // Правонарушения и юридическая ответственность: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. - Тольятти: ТГУ, 2009. - С. 170

⁴⁶ Елкина В.В. К вопросу об ответственности государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору // Экономика, социология и право. 2015. № 12-2. С. 65-67.

должностным лицом от имени компетентного органа (официальная квалификация) и отдельными гражданами (не официальная квалификация), не является одинаковым.

Никто из ученых при исследовании проблемы квалификации правонарушений не отрицает существования официальной и неофициальной квалификации. Большинство авторов являются сторонниками этих видов квалификации, указывая на их тесную взаимосвязь и научно-практическое значение.

Отдельные авторы считают, что неофициальная квалификация правонарушений, не имея закрепления в процессуальных документах, не имеет и юридической силы, а следовательно, и практического значения⁴⁷.

Официальная (легальная) квалификация — это административно-правовая квалификация деликта, что осуществляется в отношении конкретного административного дела конкретными должностными лицами, уполномоченными на то органами, согласно действующему административному законодательству.

Неофициальная (доктринальная) квалификация — это соответствующая правовая оценка противоправных действий, которая дается отдельными гражданами, отражая их точку зрения на совершенные противоправные действия.

Думается, что официальная и неофициальная квалификация административных деликтов имеет комплексный характер и одну цель. Она представляет собой определенную логическую деятельность по рассмотрению и правовой оценке конкретного административного деликта и установке тождества признаков конкретного противоправного действия с

⁴⁷ Куксова К.В. О систематизации юридической ответственности государственных гражданских служащих // Актуальные проблемы юридической науки и практики: Сборник научных трудов судей и работников аппарата Арбитражного суда Тамбовской области, посвященный 20-летию арбитражной системы. - Тамбов: Изд-во ТРОО "Бизнес-Наука-Общество", 2012. - С. 69

признаками состава деликта, предусмотренного в определенной административно-правовой норме.

Познание юридической сути административного деликта должно опираться на определенный ряд предпосылок, на основании которых возможно осуществление квалификации. Предпосылкой квалификации административного деликта выступает предварительная к процессу квалификации деятельность по установлению и оценки фактических обстоятельств совершения деликта, имеющих юридическую значимость, а также поиск соответствующей административно-правовой нормы, выяснение ее содержания⁴⁸.

Познание содержания квалификации административных деликтов зависит от выяснения административно-правового, социального и процессуального аспектов, присущих квалификации.

Осуществим детальное исследование административно-правового аспекта квалификации.

Сущность данного аспекта заключается в выборе такой статьи административного кодекса, которая предусматривает ответственность за совершенные лицом противоправные действия. Вполне справедливым будет тезис о том, что действие или бездействие лица не может быть квалифицировано как административное деликт, если в КоАП отсутствует статья, прямо предусматривающая ответственность за противоправные действия. Аналогичная ситуация, когда противоправное действие или бездействие формально подпадает под какую-нибудь статью КоАП, но она по общественной опасности и вреду является незначительной или вовсе не имеет таких признаков, либо совершена с целью обороны или в условиях крайней необходимости.

⁴⁸ Ахметова Д.И. Некоторые вопросы юридической ответственности государственных гражданских служащих за коррупционное поведение // Современные проблемы правового регулирования и реализации российского законодательства: сборник научных трудов. - М.: РПА Минюста России, 2013. - С. 3

Квалификация административных деликтов является одним из этапов использования административно-правовой нормы, целью которого является установление оснований к применению административной ответственности к лицу, совершившему противоправные действия. Правильная квалификация разграничивает деликтные действия и не деликтные, обеспечивает законность принятия решения об ответственности нарушителя и осуществления в соответствии с законом необходимых административно-процессуальных действий.

На квалификацию административных деликтов влияют различные факторы. С одной стороны, это непосредственная деятельность должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела о данных правонарушениях. С другой стороны, это их умения, профессиональное мастерство и отношение к исполнению своих обязанностей в процессе юрисдикционной деятельностью⁴⁹. Поскольку квалификация административного деликта является логическим процессом и осуществляется за определенный отрезок времени, то есть необходимость установить определенные промежутки времени, которые отражают качественное своеобразие той или иной части процесса квалификации. Для определения указанных частей процесса авторы используют понятие «этап» и «стадия» квалификации, наполняя их различным содержанием.

Для теории административного права характерно использование квалификации на стадиях производства по делам об административных правонарушениях.

⁴⁹ Демина А.Н. Особенности ответственности государственных гражданских служащих // Межвузовский круглый стол студентов, магистрантов, аспирантов "Правовое регулирование деятельности органов государственной и муниципальной власти в Кировской области". Киров, 3 октября 2014 г.: сборник докладов. - Киров: Аверс, 2014. - С. 24

А.В. Чуев предлагает выделять четыре стадии квалификации в совокупности с процессуальными действиями⁵⁰. По мнению О.П. Коренева, можно выделить шесть основных стадий, которые являются общими для всех видов административного производства, а именно:

- 1) выявление факта правонарушения и составления протокола о нарушении;
- 2) рассмотрение протокола и принятие решения о возбуждении административных дела или об отказе в возбуждении такого дела;
- 3) рассмотрение дела о правонарушениях и вынесение постановления о наложении административного взыскания;
- 4) обжалование постановления о наложении административного взыскания;
- 5) опротестование постановления о наложении административного взыскания;
- 6) исполнение постановления о наложении административного взыскания⁵¹.

Заметим, что аналогично построено производство по делам об административных правонарушениях в КоАП РФ⁵².

Думается, что классификация этапов процесса квалификации административных деликтов возможна при таком разграничении:

- 1) квалификация противоправных действий как административного деликта;
- 2) квалификация противоправных действий, посягающих на определенную группу общественных отношений, охраняемых административным законодательством;

⁵⁰ Чуев А.В. Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации по административному праву. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Чуев А.В. - М., 2005.

⁵¹ Административное право. Общая часть: Учебник / Под ред. докт. юрид. наук проф. А.П. Коренева. - М., 1999, с.239-251.

⁵² Чуев А.В. Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации по административному праву. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Чуев А.В. - М., 2005. С.87

3) определение видовой юридической характеристики противоправного действия или бездействия.

Административно-правовой аспект квалификации деликтов обеспечивается с помощью следующих средств: эвристического и аналитического. Эвристическое средство квалификации административных деликтов осуществляется без применения заранее подготовленной формально-логичной программы. Оно чем-то похоже на познание конкретного состава деликта в противоправном действии, квалифицируется и опирается на юридическую подготовку и практический опыт должностного лица, в компетенцию которой входит осуществление производства по делам об административных деликтах и принятия по ним решения. Таким образом использование его не исключает возможных ошибок при квалификации.

Окончательные выводы по выбору конкретной статьи КоАП РФ должны осуществляться за счет аналитического средства. Аналитическое сопоставление признаков совершения лицом противоправных действий с признаками соответствующего состава административного деликта осуществляется его элементами: объектом, объективной стороной, субъектом, субъективной стороной.

Первым шагом в осуществлении квалификации административного деликта является установление его родового объекта. На родовых объектах построена система Особенной части КоАП. Установив родовой объект, мы тем самым определяем конкретную главу Кодекса, где необходимо искать статью, с помощью которой можно осуществлять квалификацию противоправных действий.

В административном законодательстве России и стран содружества, в отличие от законодательства развитых капиталистических стран, не существует жесткой обусловленности группировки статей по родовым

объектам⁵³. Так, практически все кодексы предусматривают следующие основные группы деликтов: посягательство на собственность, охрана природы и окружающей среды; посягательство на общественный порядок, общественную безопасность и установленный порядок управления, и другие. В рамках существующих групп административных деликтов определяются еще более узкие группы. Например, в группу административно-деликтных посягательств на общественный порядок входит группа деликтов, посягающие на общественную безопасность.

Определив родовой объект в пределах соответствующей главы Особенной части КоАП РФ, устанавливаются статьи, предусматривающие деликты с аналогичным непосредственным объектом, на который посягнул нарушитель, совершив противоправные действия. Непосредственный объект административного деликта не поддается чувственному восприятию. Он устанавливается с помощью анализа признаков предмета деликта, намерений виновного лица, особенностей потерпевшего и его виктимности, а также ущерба, причиненного противоправными действиями нарушителя. В условиях наличия ошибки в объекте действия виновного лица должны быть квалифицированы в соответствии с ее намерениями.

Следующим шагом в обеспечении административно-правового аспекта квалификации противоправных действий является определение и аналитическое сопоставление объективных признаков деликта с соответствующими признакам состава деликта.

Объективная сторона административного деликта проявляется через внешние свойства противоправных действий, к которым относятся противоправные, виновные, умышленные или неосторожные действия, или бездействие, вредные последствия и причинная связь между ними, а также место, время, средства и обстоятельства совершения деликта. Очерчивая объективную сторону конкретных составов деликтов, административное

⁵³ Миннигулова Д.Б. Административная ответственность государственных гражданских служащих: законодательные коллизии // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 69

законодательство фиксирует только те признаки, с помощью которых определяется специфика деликтов с целью их разграничения. Вместе с тем эти признаки существенно влияют на квалификацию деликтов и должны, в свою очередь, сопоставляться с признаками объективной стороны соответствующего состава административного деликта⁵⁴.

Законодатель достаточно часто, характеризуя объективную сторону состава административного деликта, ограничивается указаниями на признаки противоправного действия или бездействия. Такие составы деликтов в теории административного права называются формальными, а процесс квалификации в данном случае ограничивается аналитическим сопоставлением признаков, совершенных лицом противоправных действий или бездействия. Например, совершение народным дружинником или внештатным сотрудником полиции действий, нарушающих права и законные интересы граждан или организаций (ст. 19.36 КоАП РФ) и другие.

Существуют составы административных деликтов, где законодатель к числу основных признаков объективной стороны относит не только действия или бездействие, но и вредные последствия и причинную связь между противоправным действием и вредными последствиями. Эти составы деликтов в теории административного права называются материальными, с учетом того, что вредные последствия от совершенных противоправных действий подвергаются конкретизации. Например, кражи, повреждения имущества, порчи документов и прочее.

В отдельных случаях квалификация объективной стороны административных деликтов требует учета факультативных признаков (место, время, средства и обстоятельства совершения противоправных действий). Например, несоблюдение таможенной процедуры (ст.16.19. КоАП РФ) и другие.

⁵⁴ Кизилов В.В. Объективные предпосылки введения института административной ответственности гражданских служащих // Проблемы права. - Челябинск, 2011, № 2. - С. 131

Обеспечение административно-правового аспекта квалификации деликтов невозможно без установления субъекта деликта. Субъект административного деликта - это лицо, виновное в совершении противоправных действий и, в соответствии с действующим законодательством наделенное общими признаками (вменяемость лица, достижение лицом на день совершения деликта возраста, который позволяет привлечь ее к административной ответственности). Специальные признаки субъекта деликта также обусловлены или допускаются отдельными статьями КоАП РФ. Например, ответственность должностных лиц (ст.2.4. КоАП РФ), Административная ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания (ст. 2.5. КоАП)⁵⁵.

На квалификацию административного деликта влияют только общие и специальные признаки. Другие признаки субъекта деликта могут влиять только на индивидуализацию административной ответственности и назначения наказания. Так, принимая от органов внутренних дел материалы о коррупционных деяниях, судья должен обращать внимание на то, чтобы в протоколе было подробно указано, кем совершено нарушение, данные о нарушителе (должностные лица, работающие на промышленных предприятиях и отвечают за выпуск продукции производственно-технического и иного назначения, должностное лицо, на которое возложены обязанности по представлению данных государственной отчетности и их достоверности).

Следующим шагом в обеспечении административно-правового аспекта квалификации деликта является установление признаков субъективной стороны деликта и сопоставления их с признаками субъективной стороны состава деликта.

⁵⁵ Лозинский С.С. Сравнительная характеристика административной и дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Материалы XLIX Международной научной студенческой конференции "Студент и научно-технический прогресс", 16-20 апреля 2011 г.: Государство и право. - Новосибирск: СибАГС, 2011. - С. 73

Субъективная сторона административного деликта — это внутренние свойства противоправного поведения лица. Она заключается в вине, мотиве, цели деликта, а также в эмоциональном состоянии субъекта во время совершения деликта. Описывая особенности деликтов, административное законодательство в той или иной форме обязательно указывает на вину в форме умысла или неосторожности как на основной признак субъективной стороны состава деликта.

Для выбора соответствующей статьи по субъективным признакам деликта необходимо детально определить их содержание в действиях субъекта и сопоставить с соответствующими признаками субъективной стороны состава административного деликта. Субъективные признаки деликта выявляются в противоправных действиях субъекта и являются его внутренними свойствами.

Так, при неповиновении законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации (ст. 19.3. КоАП РФ) важным является определение мотива действий нарушителя, четкое разграничение сопротивления, соединенного с насилием, или оскорблением и неповиновением, которые проявляются в разной форме⁵⁶.

Если окажутся различия между объективными и субъективными свойствами противоправных действий (в случаях фактических ошибок), то предпочтение отдается субъективным признакам и административный

⁵⁶ Носова Ю.Б. Соотношение норм административного и трудового права в сфере правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих: Применение норм права // Социально-экономические права человека: практические и теоретические проблемы: Применение норм права. Сборник научных трудов . - Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008, Вып. 4. - С. 172

деликт квалифицируется в соответствии с содержанием вины (при ошибке в объекте или в объективной стороне противоправных действий).

После аналитического сопоставления признаков совершенных лицом противоправных действий с признаками состава административного деликта может оказаться, что действия содержат в себе одновременно признаки нескольких составов, что свидетельствует о конкуренции административно-правовых норм.

Важно учитывать дифференциацию ответственности за один и тот же вид деликта. Административное законодательство ограничивается выделением из основного состава деликта составов с квалифицирующими признаками (неоднократность, системность, повторность, промысел, вредные последствия, насилие, угроза применить насилие, судимость, нахождение под административным надзором, чрезвычайные условия) и обстоятельствами, смягчающими ответственность.

Совершение одним лицом двух и более административных деликтов создает множественность деликтов, что отражается на квалификации и характеризует личность нарушителя.

Кроме административно-правового аспекта место в процессе квалификации административных правонарушений занимает социальный аспект.

Социальный аспект квалификации административных деликтов — это установление, является ли действие или бездействие общественно опасным или вредным, и необходимо ли с точки зрения административного законодательства, считать их противоправными.

Социальный аспект квалификации административных деликтов имеет тесную связь с административно-правовым. Думается, что более важен социальный аспект, который отражает первичный, материальный признак административного деликта. Вместе с тем, последовательность познания социально-правовой оценки общественно опасных и вредных действий имеет следующий порядок: сначала определяется статья КоАП РФ,

предусматривающая (в отдельных случаях даже формально) действие, квалифицируется, а затем устанавливается, является ли это действие общественно опасным или вредным, чтобы считать его деликтным с точки зрения административного законодательства.

Обеспечение социального аспекта квалификации административных деликтов – это достаточно сложный, но вместе с тем и важный процесс в практической деятельности органов внутренних дел. Познание с помощью административно-правовых норм социальной оценки общественно опасных и вредных действий помогает верно разграничивать деликты, преступления и другие аморальные действия.

Процессуальный аспект — это закрепление принятого решения о деликтности в статьях КоАП РФ через соответствующие процессуальные документы: протоколы об административных правонарушениях (ст.28.2. КоАП РФ); постановление по делу об административном правонарушении (ст.29.10. КоАП РФ)⁵⁷.

Научно обоснованная систематизация административных деликтов, подведомственных рассмотрению органами внутренних дел, и их правильная квалификация имеют важное социально-политическое и правовое значение.

Систематизация административных деликтов способствует: реализации общих принципов регулирования и управления нормотворческой и юрисдикционной деятельностью; соблюдению и отражению в процессе нормотворчества правил и условий законодательной техники и режима законности; информированности субъектов административной ответственности за содержание юрисдикционной деятельности; оперативности производства дел об административных правонарушениях.

Правильная официальная квалификация административных деликтов способствует: использованию с учетом особенностей конкретных противоправных действий административного законодательства и его норм в

⁵⁷ Кизилов В.В. Гражданский служащий как специальный субъект административной ответственности // Российская юстиция. - М.: Юрист, 2012, № 4. - С. 67

соответствии с совершенным деликтом; полному, исчерпывающему применению необходимых административно правовых норм для характеристики противоправных действий; укреплению законности при охране общественных отношений действующим административным законодательством; формированию основы для объективной и точной административной статистики; выработке и осуществлению мер и мероприятий по профилактике административных деликтов.

Исходя из общих принципов квалификации правонарушений попробуем определить систему правонарушений в сфере государственного управления. Классификация административных проступков - это их распределение в соответствии с конкретно определенными признаками, присущими отдельным проступкам и их группам, и наоборот, отсутствующим в других деликтов (проступков).

Это прежде всего необходимо:

а) для определения целостности структуры административно наказуемых противоправных действий;

б) для определения и описания административно наказуемых действий, которые преследуются различными органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях;

в) для определения и фактического признания органических связей между отдельными элементами единой структуры (совокупность административных проступков, подведомственных разным органам), которые обеспечивают упорядоченность системы деликтов, находящихся в сфере функциональных обязанностей этих органов;

г) для объективации отдельных блоков административных проступков, в пределах четких функциональных характеристик⁵⁸.

⁵⁸ Медведев М.В. Антикоррупционные меры дисциплинарной ответственности, применяемые к государственным гражданским служащим: опыт успешной борьбы Германии и реальность современной России // Современные проблемы юридической науки. Материалы IX Международной научно-практической конференции молодых исследователей, посвященной 70-летию ЮУрГУ, 10-летию юридического факультета и 20-летию юридического образования в ЮУрГУ (Юридический факультет Южно-

Учитывая, что разнообразие административных проступков очень велико, не существует единого критерия классификации административных проступков.

Основываясь на действующем законодательстве, мы видим, что КоАП РФ разделяет административные правонарушения в зависимости от родового объекта посягательства: они перечислены в главах Особенной части КоАП РФ.

Однако принятая законодателем классификация административных проступков несовершенна. Так, некоторые проступки в своем составе имеют 2, а иногда и более родовых объектов, и даже объединение проступков в отдельные обобщенные группы иногда достаточно неоправданно. Возможно даже определить случаи, когда на один объект посягают правонарушения по разным главам КоАП РФ.

Кроме этой классификации можно выделить следующие критерии:

- в зависимости от формы вины;
- в зависимости от органа, который рассматривает дело об административном проступке;
- в зависимости от субъекта проступка;
- в зависимости от вида объективной стороны проступка⁵⁹.

Поэтому, исходя из изложенных классификаций предлагается классифицировать правонарушения в сфере государственного управления в отдельную главу, куда включить и коррупционные деяния, а за основу формирования этой главы определить субъекта правонарушения - должностное лицо. Ведь совершение правонарушения должностным лицом уже является посягательством на государственное управление, основанном на морально-этическом лице чиновника.

Уральского государственного университета, 3-4 мая 2013 г.) в 2 ч.. - Челябинск: Цицеро, 2013, Ч. II. - С. 67

⁵⁹ Чаннов С.Е. Особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Проблемы и перспективы реформирования государственной и муниципальной службы в России. Сборник научных трудов. - Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 2005. - С. 26

2.2. Коррупционные правонарушения как наиболее распространенные правонарушения, совершаемые государственными гражданскими служащими

Коррупция, как и любое негативное социальное явление, имеющее место быть в нашем обществе, непосредственно оказывает влияние на развитие общественных отношений, складывающихся как на государственной службе, так и в обществе в целом. В настоящее время состояние государственной службы РФ характеризуется неэффективной работой органов государственной власти и местного самоуправления по профилактике коррупционных преступлений. Связано это в первую очередь с тем, что механизмы и меры противодействия коррупции до сих пор остаются непродуктивными и слабо разработанными.

По мнению исследователей, коррупция по-прежнему остаётся одной из основных проблем в нашем обществе, так и за рубежом, тем самым ослабляя систему социальных институтов. Коррупция как явление становится системообразующим фактором, который в свою очередь влияет на политическое, экономическое и культурное развитие общества, как на национальном, так и на региональном уровнях. Коррупция уже на протяжении длительного периода времени признается одной из дефиниций политики и, в первую очередь, экономики нашего общества.

Сегодня вопросы коррупционного характера в России стоят как никогда остро и актуально. По мнению Хосе Угаса, председателя правления Transparency International: «Индекс восприятия коррупции 2014 года показывает, что экономическое развитие становится невозможным, а усилия, направленные против коррупции, оказываются бесплодными, когда лидеры и высокопоставленные лица злоупотребляют властью, чтобы прибрать к рукам государственные средства ради личной выгоды. Пробелы в законодательстве и недостаток политической воли со стороны правительств способствует

росту коррупции как в отдельных государствах, так и в международном масштабе, а коррумпированные политики абсолютно безнаказанно выводят нажитые нечестным путём активы в безопасные места, благодаря офшорным компаниям»⁶⁰.

К детерминантам преступлений коррупционной направленности можно отнести криминализацию общества, которая оказывает губительное влияние на правосознание людей, формируя у них убежденность в беспомощности правоохранительных органов в борьбе с коррупцией. Сознание многих деформировано и двойственно, поскольку приходится сочетать общепринятые корпоративные формы поведения. Так же можно отметить, что еще во многих регионах сохранились определенные традиции решения вопросов посредством подношений и подарков. Имеет место мздоимство и взяточничество, которое усугубляется правовой неграмотностью населения, высоким уровнем бездействия и нежеланием граждан защищать свои права, обращаться за помощью в полицию.

Приведенные обстоятельства нередко усугубляются установлением показателей эффективности противодействия коррупции, отражающей значимость соответствующих органов (должностных лиц), а также результативность выполняемой ими работы, в том числе подтверждающей их востребованность, что приводит к фактическому установлению так называемой «палочной системы», выполнение требований которой часто является действительной целью борьбы с коррупцией⁶¹.

Поэтому, можно отметить, что в данных условиях говорить об эффективности применяемых мер по противодействию коррупционных

⁶⁰ Окрепилова А.В. Социальная ответственность государственных гражданских служащих в решении общественно значимых задач // Проблемы и перспективы развития Материалы IV Международной межвузовской научно-практической конференции студентов магистратуры. Под редакцией: Т. Г. Тумаровой, Н. М. Фомичевой, И.И. Добросердовой. 2015. С. 398

⁶¹ Зайков Д. Е. Противодействие коррупции: несовершенство правового регулирования и правоприменительной практики // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 2. С. 2 - 11

преступлений, как минимум в некоторых социальных сферах деятельности, не представляется возможным.

Неисполнимость принципа неотвратимости ответственности и наказания за коррупционные преступления определяется тем, что чаще всего данные действия не выявляются и укрываются, так как стороны, которые участвуют в данных действиях, получают обоюдную выгоду. Например, о вымогательстве взятки очень редко сообщают в правоохранительные органы, поскольку люди хотят быстрее решения своего вопроса, а также не верят в результативность применяемых мер в борьбе с коррупцией.

Трудности в привлечении к ответственности за коррупционные деяния заключаются и в том, что эти действия обычно совершаются в очень недоступных для простого обывателя видах государственной деятельности, где непрофессионалу разобраться практически невозможно, и государству реагировать на коррупционные проявления становится все труднее.

Подводя итог вышесказанному можно отметить, что работа по противодействию коррупционным правонарушениям и преступлениям должна повсеместно продолжаться. В связи с чем и разрабатываются всевозможные программы по противодействию коррупции. Необходимо анализировать и учитывать при составлении программ применяемых мер по противодействию коррупции их целесообразность, затратность, эффективность и конечно имеющийся положительный международный опыт. Данные мероприятия должны обсуждаться в средствах массовой информации, чтобы население представляло масштабы данной работы, и чтобы граждане могли активно принимать участие в обсуждении данных мероприятий, формируя тем самым социальную ответственность у населения за коррупционные проявления и нетерпимость к ним в целом.

Далее перейдем к непосредственному анализу коррупционных правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими.

Принятие гражданским служащим незаконного вознаграждения от имени юридического лица будет квалифицировано как преступление, предусмотренное ст. 290 УК РФ — «Получение взятки».

Применительно ко всем преступлениям, охватываемым понятием взяточничества, важным является вопрос о разнице между подарком и взяткой.

Служебным подлогом (ст. 292 УК РФ) является внесение должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности.

Содержание используемых в статье категорий состоит в следующем. Официальным документом, о котором говорится в норме ст. 292 УК РФ, является документ, удостоверяющий факты, влекущие юридические последствия в виде предоставления или лишения прав, возложения или освобождения от обязанностей, изменения объема прав и обязанностей.

Под незаконным участием в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ) понимается учреждение должностным лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме

Нарушение установленного законодательством Российской Федерации запрета влечет за собой дисциплинарную ответственность. Однако если должностное лицо учреждает организацию, осуществляющую предпринимательскую деятельность, либо участвует в управлении такой организацией и при этом предоставляет ей различные льготы и

преимущества, оно может быть привлечено к уголовной ответственности по комментируемой статье.

Административное правонарушение — противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (статья 2.1 КоАП РФ). К административным коррупционным правонарушениям относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями правонарушения, за которые установлена административная ответственность.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит более 20 составов административных правонарушений коррупционного характера, среди которых можно выделить такие, как:

«- статья 5.16 «Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах»

- статья 5.20 «Незаконное финансирование избирательной кампании, кандидата, избирательного объединения, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума, выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам»

- статья 5.45 «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума»

- статья 5.47 «Сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом»

- статья 5.50 «Нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума»
- статья 7.27 «Мелкое хищение» (в случае совершения соответствующего действия путем присвоения или растраты)
- статья 7.30 «Нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
- статья 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления»
- статья 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»
- статья 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего» и другие.»⁶²

Гражданско-правовой деликт - «причинение материального или морального ущерба посредством нарушения определенного правового установления или запрета, в результате чего возникает новое обязательственное правоотношение. К гражданско-правовым коррупционным деликтам относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями нарушения правил дарения, предусмотренных соответствующими статьями Гражданского кодекса Российской Федерации, а также нарушения порядка предоставления услуг, предусмотренных соответствующими статьями того же кодекса»⁶³.

⁶² Кандрина Н.А. К вопросу о служебной ответственности государственных гражданских служащих // Российская юстиция. - М.: Юрист, 2015, № 3. - С. 50

⁶³ Чаннов С.Е. Некоторые вопросы привлечения к ответственности гражданских служащих в случае невыполнения ими обязанности предоставления сведений о доходах // Правовое регулирование труда и социального обеспечения в XXI веке: актуальные проблемы юридической теории, правотворчества и правоприменения. Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию Саратовской государственной академии права (Саратов, 29-30 сентября 2011 года). - Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО "Сарат. гос. юр. акад.", 2012. - С. 201

Дисциплинарный проступок — «неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей. К дисциплинарным коррупционным проступкам относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями служебные нарушения, за которые установлена дисциплинарная ответственность»⁶⁴.

Это нарушения законодательных запретов, требований и ограничений, установленных для государственных служащих и работников в целях предупреждения коррупции, которые являются основанием для применения дисциплинарных взысканий или увольнения в связи с утратой доверия.

За несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральными законами от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, налагаются следующие взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; увольнение в связи с утратой доверия.

Статьей 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ предусмотрено, что гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

- «1) непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;
- 2) непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также

⁶⁴ Коршунова И.В. О некоторых проблемах привлечения государственных гражданских служащих к материальной ответственности // Эволюция государственно-правовых систем современности: материалы Всероссийской научно-практической конференции, 20 февраля 2010 г., г. Абакан. - Абакан: ООО "Книжное изд-во "Бригантина", 2010. - С. 183

о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;

5) вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

6) нарушения гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»⁶⁵.

Статьей 59.3 Федерального закона № 79-ФЗ предусмотрен следующий порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения:

«1. Взыскания, предусмотренные статьями 59.1 и 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ, применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию

⁶⁵ Медведев М.В. Коллизии в регулировании дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих за коррупционные правонарушения и пути их преодоления // Ученые записки Института государства и права: Сборник научных трудов. - Тюмень: Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2010, Вып. 10. - С. 210

конфликтов интересов, — и на основании рекомендации указанной комиссии.

2. При применении взысканий, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ, учитываются характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей»⁶⁶.

3. Взыскания, предусмотренные статьями 59.1 и 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ, применяются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по урегулированию конфликтов интересов. При этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

«3.1. Взыскание в виде замечания может быть применено к гражданскому служащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения на основании рекомендации комиссии по урегулированию конфликтов интересов.

4. В акте о применении к гражданскому служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания

⁶⁶ Гвоздева Е.А. Ответственность государственных гражданских служащих за коррупционные правонарушения // XVIII Державинские чтения. Институт права: материалы Общероссийской научной конференции. Февраль 2013 года. - Тамбов: Издат. дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2013. - С. 76

применения взыскания указывается статья 59.1 или 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ.

5. Копия акта о применении к гражданскому служащему взыскания с указанием коррупционного правонарушения и нормативных правовых актов, положения которых им нарушены, или об отказе в применении к гражданскому служащему такого взыскания с указанием мотивов вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта».

«6. Гражданский служащий вправе обжаловать взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

7. Если в течение одного года со дня применения взыскания гражданский служащий не был подвергнут дисциплинарному взысканию, предусмотренному пунктом 1, 2 или 3 части 1 статьи 57 Федерального закона № 79-ФЗ, или взысканию, предусмотренному пунктом 1, 2 или 3 статьи 59.1 Федерального закона № 79-ФЗ, он считается не имеющим взыскания».

Подводя итоги рассмотрению обозначенных проблем, следует отметить, что в отдельных случаях нормативное регулирование вопросов применения дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих приводит к нарушению принципа неотвратимости ответственности за совершение коррупционных нарушений и, как представляется, подлежит корректировке.

Глава 3. Актуальные проблемы правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими

3.1. Проблемы разграничения различных видов правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими

Проблемы разграничения различных видов юридической ответственности гражданских служащих за совершение должностных правонарушений сложны, многоаспектны и чрезвычайно актуальны как в теоретическом, так и практическом плане. За неисполнение (ненадлежащее исполнение) служебных обязанностей действующее российское законодательство предусматривает уголовную, административную и дисциплинарную ответственность гражданских служащих.

Учитывая многообразие правовых санкций, которые могут применяться в случае совершения должностного правонарушения, неизбежно возникает вопрос о разграничении и возможной кумуляции различных видов юридической ответственности гражданских служащих.

При разграничении правонарушений и ответственности применяемой к гражданским служащим возникает ряд проблем, теоретического и практического характера. При привлечении гражданского служащего к уголовной ответственности законодательство в большей степени понятно регулирует такого рода отношения. Тогда как при назначении наказаний согласно Федеральному закону о гражданской службе и КоАП РФ существует прежде всего проблема того, какова природа имеющихся правонарушений как оснований дисциплинарной или административной ответственности гражданского служащего.

Правовая природа ответственности гражданских служащих производна от содержания правоотношений, складывающихся на гражданской службе. В юридической науке сложились различные мнения по разграничению

правоотношений на государственной службе на публично-правовые и частноправовые, то есть регулируемые нормами конституционного, административного или трудового права. Нормами конституционного и административного права регулируются отношения по организации гражданской службы - принципы и содержание службы, права, обязанности и правоограничения гражданского служащего; а нормами трудового права - отношения («внутриорганизационные»), связанные с поступлением на службу, ее прохождением и прекращением государственно-служебных отношений⁶⁷.

Современные правовые реалии таковы, что нормативные правовые акты о гражданской службе не только устанавливают множество положений, которые содержатся в трудовом законодательстве, но и определяют, что нормы трудового права применяются к отношениям, связанным с гражданской службой в части, не урегулированной Федеральным законом о гражданской службе. О необходимости применения норм трудового права в отношениях, складывающихся на гражданской службе, указывают правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и решения судов общих⁶⁸. Таким образом, на гражданских служащих распространяются общие нормы трудового права о правах, обязанностях, поощрениях и ответственности работников, не связанные с существом содержания государственно-служебных отношений.

Следовательно, регулирование профессиональной служебной деятельности на гражданской службе нормами административного и трудового права обуславливает, с одной стороны, возможность применения к гражданским служащим и дисциплинарной, и административной

⁶⁷ Кандрина Н.А. Управление государственной гражданской службой Российской Федерации: административно-правовое исследование: Дисс. ... кандидата юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 112.

⁶⁸ Постановления Конституционного Суда РФ от 22.11.2011 N 25-П, 06.12.2012 N 31-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. N 61; СЗ РФ. 2012. N 52. Ст. 7571; Обзор зак-ва и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2008 года: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 05.12.2008 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. N 2.

ответственности, и уголовной ответственности. С другой стороны, публично-правовой характер отношений на гражданской службе определяет особенности институтов дисциплинарной и административной, уголовной ответственности гражданского служащего, корреспондируя в особый правовой институт юридической ответственности гражданского служащего, например, служебную ответственность⁶⁹. Более того, наличие института служебной ответственности объективно обусловлено успешно формирующимся в России служебным правом⁷⁰.

Проблема ответственности гражданских служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей недостаточно разработана в науке и требует основательных исследований. Можно назвать ряд научных работ, имеющих отношение к нашему случаю. Например, И.В. Черепанова, ведя речь о служебно-деликтной ответственности, отождествляет ее с системой норм, регулирующих уголовную и дисциплинарную ответственность государственных служащих⁷¹.

В.В. Кизилев рассматривает служебные деликты, относя к ним административные правонарушения, дисциплинарные проступки и неправомерные этические нарушения⁷².

Привлекательна позиция М.Б. Добробабы, согласно которой правонарушения, связанные с нарушением служебных обязанностей государственными служащими, являются основаниями служебно-дисциплинарной ответственности⁷³. Использование термина «служебно-

⁶⁹ Кандрин Н.А. Дисциплинарная и административная ответственность государственных гражданских служащих: проблемы определения правовой природы // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. N 2. С. 145.

⁷⁰ Старилов Ю.Н. Профессиональное "чиновничество" и служебное право в России: была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права // Административное право и процесс. 2014. N 7.

⁷¹ Черепанова И.В. Служебно-деликтное право: история и современность // Вестник Омского университета. 2005. N 2 (3). С. 87 - 91.

⁷² Кизилев В.В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России. Саратов, 2012. С. 77.

⁷³ Добробаба М.Б. Концептуальные основы служебно-деликтного права // Русский закон. 2014. N 2. С. 35

дисциплинарная», а не «служебная» ответственность несколько сужает правовую природу ответственности, обусловленную, как отмечалось выше, особенностями профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Представляется, что юридическим основанием служебной ответственности гражданского служащего являются правонарушения, связанные не только с непосредственным неисполнением или ненадлежащим исполнением по его вине возложенных на него служебных обязанностей, но и с несоблюдением ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных законодательством в целях противодействия коррупции.

Таким образом, правонарушения как юридические основания служебной ответственности гражданского служащего разграничиваются на дисциплинарный проступок, административное правонарушение и коррупционное правонарушение, связанные с гражданской службой, а также на уголовное преступление.

Введение понятия служебной ответственности обуславливает создание правового института, в котором гражданский служащий выступает как субъект ответственности, регулируемой нормами либо Федерального закона о гражданской службе или иного специального закона об ответственности гражданского служащего, либо нормами КоАП РФ или УК РФ.

В рамках заявленной темы подробно остановимся лишь на основаниях привлечения гражданского служащего к ответственности за совершение дисциплинарного проступка и административного правонарушения. Основания привлечения гражданского служащего, относящегося и не относящегося к числу должностных лиц, к ответственности за совершение преступления в настоящем исследовании не рассматриваются.

В ст. 57 Федерального закона о гражданской службе определено содержание дисциплинарного проступка гражданского служащего: «...неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по

его вине возложенных на него служебных обязанностей...». Аналогичные подходы использованы к определению содержания административного правонарушения как основания административной ответственности гражданского служащего, имеющего статус должностного лица. Должностное лицо подлежит административной ответственности «в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей»⁷⁴.

Следовательно, с одной стороны, первичным основанием административной ответственности гражданского служащего как должностного лица является совершение им дисциплинарного проступка. С другой стороны, именно такая обусловленность административной ответственности гражданского служащего предшествующим дисциплинарным проступком, следовательно, дисциплинарной ответственностью, позволяет вести речь о самостоятельном правовом институте юридической ответственности - служебной ответственности, подвидами которой являются дисциплинарная и административная ответственность гражданского служащего.

При этом в рамках действующих нормативных правовых актов складывается практика применения к гражданскому служащему и дисциплинарной, и административной ответственности фактически за одно правонарушение, что, безусловно, не отвечает принципам права. Например, в случае нарушения гражданским служащим установленного законом срока расчета или предоставления документов при прекращении гражданской службы работником он может быть привлечен к дисциплинарной ответственности согласно ст. 57 Федерального закона о гражданской службе. В связи с этим же правонарушением гражданский служащий является также субъектом административной ответственности за нарушение законодательства о труде и об охране труда по ст. 5.27 КоАП РФ.

⁷⁴ Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Аналогичные обстоятельства, связанные с основаниями привлечения гражданского служащего одновременно и к дисциплинарной, и к административной ответственности, содержатся, к примеру, в ст. 5.45 КоАП РФ «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума», а также в соответствующих составах административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов РФ об административной ответственности⁷⁵.

Приведенные примеры, демонстрируя особую природу дисциплинарной и административной ответственности на гражданской службе, обнажают проблему законодательного закрепления института служебной ответственности гражданского служащего.

Актуальность законодательного закрепления служебной ответственности гражданского служащего обусловлена также активно развивающимися в системе государственного управления процессами предоставления государственных и муниципальных услуг. К сожалению, недостаточно четко разграничены основания ответственности государственного служащего в соответствии с положениями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Федерального закона о гражданской службе и ст. 5.63 КоАП РФ «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Законодательное закрепление института служебной ответственности гражданского служащего могло бы быть обеспечено путем использования по аналогии уже сложившегося и успешно функционирующего института ответственности военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания, которые по административно-правовому статусу являются государственными служащими военной и правоохранительной службы (ст. 2.5 КоАП РФ). В

⁷⁵ Например, "Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края": Закон Алтайского края от 10.07.2002. N 46-ЗС. Ст. 13 // Сборник законодательства Алтайского края. 2002. N 75 (ч. 1). Ст. 34.

этой связи необходимо принять Дисциплинарный кодекс гражданского служащего⁷⁶. В КоАП РФ определить гражданского служащего в качестве специального субъекта административной ответственности; предусмотреть разделение проступков гражданского служащего на административные правонарушения, за совершение которых гражданские служащие несут дисциплинарную ответственность в соответствии с Федеральным законом о гражданской службе и иными нормативными правовыми актами, регулирующими порядок прохождения гражданской службы, и на административные правонарушения, за совершение которых они несут административную ответственность на общих основаниях.

Проблема законодательного обособления института служебной ответственности гражданского служащего обусловлена также выделением в системе правонарушений, связанных с гражданской службой, коррупционных правонарушений.

Коррупционные правонарушения - это деяния, связанные с несоблюдением гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральными законами «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О противодействии коррупции», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и другими федеральными законами.

Большей степенью общественной опасности характеризуется коррупционное правонарушение, предусмотренное ст. 59.2 Федерального закона о гражданской службе, как основание утраты доверия гражданским служащим. В установленном Законом порядке гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной

⁷⁶ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 2. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 73 - 74

которого он является; непредставлением сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также членов своей семьи либо представлением заведомо недостоверных или неполных сведений; участием на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией за исключением случаев, установленных Федеральным законом; осуществлением предпринимательской деятельности; вхождением в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории России их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором России или законодательством Российской Федерации; нарушением гражданским служащим, членами его семьи запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Если неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим служебных обязанностей может являться основанием дисциплинарной и (или) административной ответственности как разновидностей служебной ответственности, то какое же правовое значение имеют коррупционные правонарушения? Путем толкования положений главы 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе» Федерального закона о гражданской службе, в том числе ч. 7 ст. 59.3, можно сделать вывод о том, что законодатель относит коррупционные правонарушения в большей степени к юридическим основаниям дисциплинарной ответственности как разновидности служебной ответственности гражданского служащего. Следовательно, справедливо относить коррупционные правонарушения к особой категории

дисциплинарных проступков, за совершение которых к гражданским служащим применяются дисциплинарные взыскания⁷⁷.

Таким образом, неисполнение либо ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине служебных обязанностей, совершение коррупционных правонарушений, связанных с прохождением службы, являются основаниями служебной ответственности, разновидностями (подвидами) которой выступают дисциплинарная и административная ответственность, а также уголовная ответственность.

Недостаточная полнота и четкость правовых категорий в системе нормативных правовых актов, регулирующих ответственность при прохождении гражданской службы, а также при предоставлении государственных услуг, позволяют вести речь о законодательном закреплении правового института служебной ответственности гражданских служащих.

В теоретическом плане, разграничение административной и дисциплинарной ответственности гражданских служащих за правонарушения, связанные с неисполнением (ненадлежащим исполнением) возложенных на них должностных обязанностей, также весьма затруднительно.

3.2. Профилактика правонарушений, совершаемых государственными гражданскими служащими

Противодействие правонарушениям во всех структурах власти является одной из приоритетных задач в Российской Федерации, в связи с чем к данной проблеме привлечено большое общественное внимание, происходит активное формирование основ антикоррупционной политики. Согласно действующему законодательству, административное правовое

⁷⁷ Добробаба М.Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. 2013. N 7.

регулирование и противодействие правонарушений государственных гражданских служащих относятся к полномочиям всех уровней государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

В связи с проведением политики модернизации актуальной является разработка модели антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих. Административно-правовая модель антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих основывается прежде всего на методологии решения общих проблем профессиональной служебной деятельности, строгом соблюдении принципов функционирования антикоррупционной системы государственной службы и ее нормативном правовом обеспечении.

В элементном составе модели, направленной на профилактику коррупционного поведения государственных гражданских служащих, одним из основных являются правовые нормы.

Необходимость решения проблемы высокого уровня коррупции в Российской Федерации сегодня является одним из приоритетов государственной политики, что подтверждается ее включением в основополагающие директивные программные документы.

Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года констатируется, что действие структурных ограничений социально-экономического развития нашей страны усиливается нерешенностью ряда социальных и институциональных проблем, к числу которых отнесены высокие риски ведения предпринимательской деятельности в России, в том числе в связи с наличием коррупции. Там же определено, что принципами перехода к инновационному социально ориентированному развитию государства в отношениях с субъектами предпринимательской деятельности должны стать снижение административных барьеров в экономике, превращение России в страну с низким уровнем коррупции.

В последние годы в России проведена значительная работа по разработке и внедрению новых административно-правовых средств противодействия коррупции.

1. Созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Деятельность комиссий направлена на обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также на осуществление в государственном органе мер по предупреждению коррупции.

2. Созданы механизмы декларирования государственными гражданами служащими своих доходов. А также, в декабре 2012 года был принят Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁷⁸, предусматривающий контроль за расходами чиновников, их супругов и несовершеннолетних детей, связанных с совершением каждой сделки по приобретению земельных участков и других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг на сумму, превышающую общий доход этого лица и его супруги (супруга) по основному месту их службы (работы) за 3 последних года, предшествующих совершению сделки, а также об источниках получения средств, за счёт которых совершена сделка. При выявлении обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов чиновников их доходам, материалы, полученные в результате контроля, представляются в правоохранительные органы и в обязательном порядке в прокуратуру РФ.

3. Улучшилось качество предоставления отдельных государственных услуг в рамках административной реформы. Принят ряд эффективных административных регламентов, предусмотренных Концепцией

⁷⁸ Федеральный закон от 03.12.2012 N 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам // Собрание законодательства РФ", 10.12.2012, N 50 (часть 4), ст. 6953.

административной реформы в качестве меры по совершенствованию государственного управления и по снижению коррупции в органах власти⁷⁹.

Появилась возможность получения ряда государственных услуг в электронном виде.

4. Введена процедура оценки регулирующего воздействия, в ходе которой проекты нормативных актов анализируются специалистами Минэкономразвития России с обязательным привлечением бизнес-сообщества в целях выявления положений, вводящих избыточные административные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской деятельности. В рамках данной процедуры, которая существует уже больше года, было отклонено около 50% всех разработанных проектов нормативных правовых актов, как содержащих административные барьеры.

5. Значимым событием стало подписание 21 сентября 2012 года Антикоррупционной хартии российского бизнеса, основной целью которой является внедрение в практику корпоративного управления антикоррупционных программ и иных мер антикоррупционной корпоративной политики. Хартия предлагает деловому сообществу принять меры по недопущению любых форм коррупционных проявлений при ведении бизнеса, обеспечивая прозрачность финансовых операций, контроль за персоналом, отказ от незаконного получения преимуществ, прозрачность и открытость процедур закупок, сотрудничество с государством в борьбе с коррупцией.

6. В 2012 году в России начал свою работу Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

⁷⁹ Гаврилова Л.В. Программно-целевой метод профилактики и противодействия коррупции в системе государственной власти субъектов Российской Федерации // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы: сборник научных трудов. - Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014. - С. 29

7. Внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в сфере противодействия коррупции. Например, редакция от 4 мая 2012 года в части 1 статьи 4.5 «Давность привлечения к административной ответственности» установила, что постановление по делу об административном правонарушении за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции не может быть вынесено по истечении шести лет со дня совершения административного правонарушения (в предыдущей редакции установленный срок составлял 2 месяца).

В целом, анализируя принятые за последние годы нормативные правовые акты, направленные на противодействие коррупционных правонарушений и преступлений среди государственных гражданских служащих, можно сделать вывод об ужесточении контроля со стороны государства за имущественным положением и профессиональной деятельностью государственных гражданских служащих. Причём, ужесточение данного контроля осуществляется не только путём расширения круга лиц, на которых распространяются определённые имущественные ограничения и запреты, но и путём увеличения объёма такого контроля⁸⁰.

Помимо федерального и регионального законодательства, направленного на профилактику коррупционного поведения государственных гражданских служащих, во многих государственных органах утверждены планы противодействия коррупции, кодексы этики и служебного поведения, руководствоваться которыми необходимо государственным гражданским служащим не только исполняя непосредственно свои профессиональные обязанности, но и в повседневной жизни. Поскольку государственный гражданский служащий является представителем государства и олицетворяет государственную власть. В связи с чем, нарушение им любых социальных норм и общепризнанных правил

⁸⁰ Швенко А.М. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы теории и практики // Труды молодых ученых Алтайского государственного университета. 2015. Т. 2. № 12. С. 185

поведения способно нанести ущерб самому авторитету государственной службы и подорвать доверие населения к институтам государственной власти. Так, по данным исследования международной некоммерческой организации Transparency International Россия в рейтинге 2014 года «Индекс восприятия коррупции» (Corruption Perceptions Index) заняла 136-е место поделив его с Нигерией, Ливаном, Кыргызстаном, Ираном и Камеруном. В рейтинге 2013 года РФ располагалась на 127-м месте, а в 2012 г. - на 133 месте. При этом и в 2012, и в 2013 году Россия набрала одинаковое число положительных баллов - 28 из 100 возможных⁸¹. Указанные данные свидетельствуют о том, что в настоящее время ощущается потребность в обобщении практики исполнения антикоррупционных правовых норм для государственных гражданских служащих и усиление этической составляющей в правилах их служебного и антикоррупционного поведения. Модель такого поведения предполагает как активность действий самого государственного гражданского служащего, формами которого могут быть уведомление, исполнение, предписание и т.д., направленных на предотвращение коррупционного поведения, так и строгое соблюдение установленных предписаний в виде отказа от совершения каких-либо действий. К последним можно отнести подготовку и принятие управленческих решений по роду своей антикоррупционной деятельности; активное взаимодействие по месту работы в связи с исполнением должностных обязанностей с другими государственными служащими (гражданами, организациями); оказание антикоррупционных услуг в соответствии с регламентом государственного органа.

Одним из механизмов противодействия коррупции здесь может также выступать и ротация. В настоящее время в Российской Федерации происходит повышение значимости ротации государственных служащих. Ротация государственных гражданских служащих проводится в целях

⁸¹ Конаков В.А. Сравнительно-правовой аспект профилактики и борьбы с коррупцией в России // Право и современные государства. - М.: Фонд "Консалтинга и правовой защиты населения", 2013, № 2. - С. 41

повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путём назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе. Механизм ротации, как административно-правовой элемент модели предупреждения коррупции в системе государственной гражданской службы, способствует оптимизации и стабилизации системы и структуры государственных органов и их аппаратов в целом. Нормативное правовое регулирование проблем повышения эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих исходит из того, что низкая коррупциогенность госслужбы является основным критерием её эффективности. В связи с необходимостью внедрения механизма ротации в Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» была введена ст. 60.1, в соответствии с которой проводится ротация и утверждается перечень должностей, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих.

При разработке механизма ротации государственных служащих с учётом положений законодательства Российской Федерации следует выделить две основные цели ротации государственных гражданских служащих:

1. Противодействие коррупции, стимулирование антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих. В основе ротации, как антикоррупционного механизма, лежит представление о том, что коррупционные сети разрушаются при горизонтальном перемещении их участников, и новые служащие будут способствовать оздоровлению морального климата в организации.

2. Развитие профессионального уровня государственных гражданских служащих⁸².

⁸² Абышева Л.С. Меры по профилактике и предупреждению коррупции // Правовая система России: теория и практика: материалы Всероссийской очно-заочной научно-практической конференции. - Шадринск: Каргап. филиал ОГУП "Шадринский Дом Печати", 2013. - С. 179

Во многих странах механизм ротации государственных служащих широко используется в целях повышения профессионального уровня и качества работы государственного аппарата в целом (например, в Германии, Китайской Народной Республике, Сингапуре, Тайване, Индии, Японии и других)⁸³.

Таким образом, перед Российской Федерацией стоит задача создать эффективную, продвигающую сотрудников по их заслугам и ориентированную на обслуживание населения государственную службу, стойкую к коррупции, основанную на принципах прозрачности, открытости и обеспечивающую четкую внешнюю подотчетность институтам гражданского общества.

Существенные ожидания с решением данной проблемы связаны с внедрением системы «электронного правительства». Созданный в ходе реализации Административной реформы портал госуслуг (www.gosuslugi.ru) позволяет отчасти решать антикоррупционные задачи при получении гражданами и предпринимателями государственных услуг, которые относятся к сферам госуправления с высокими коррупционными рисками⁸⁴.

Таким образом, необходимо отметить, что как федеральная, так и региональная власть проделали большую работу по разработке административно-правовых мер в сфере противодействия коррупции государственных гражданских служащих. Однако данную работу по реализации действенного механизма по борьбе с коррупцией необходимо планомерно продолжать, тем самым обеспечивая конституционный принцип равенства всех перед законом и судом.

⁸³ Булгакова И.Г. Некоторые аспекты профилактики коррупции в органах государственной власти // Журнал российского права. - М.: Норма, 2012, № 8. - С. 75

⁸⁴ Сефикурбанов К.С. Коррупция в органах государственной власти: понятие, профилактика и предупреждение // Проблемы правовой культуры, правового просвещения и защита прав человека: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Махачкала, 6 декабря 2012 г.). В 2-х ч.. - М.: РПА Минюста России, 2012, Ч. I. - С. 223

Заключение

В соответствии с поставленной целью и сформулированных задач, на основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Реализация принципа ответственности гражданских государственных служащих предполагает наступление мер юридической ответственности за совершаемые ими правонарушения. Как и все граждане РФ, гражданские государственные служащие могут быть привлечены к уголовной, административной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности. Рамками административного права в той или иной степени охватывается административная, дисциплинарная и материальная ответственность⁸⁵.

2. Государственные гражданские служащие могут привлекаться к дисциплинарной и административной ответственности наравне с другими гражданами без учета специфики их правового статуса. Например, если служащий помимо государственного органа по совместительству работает в другой организации, то по этому месту работы он также может быть привлечен к дисциплинарной ответственности, но уже в соответствии с трудовым законодательством. В качестве обыкновенного гражданина гражданский государственный служащий может быть привлечен и к административной ответственности (например, за безбилетный проезд, превышение установленной скорости движения и т.д.). Подобные случаи привлечения к юридической ответственности лишены государственно-служебной специфики и не являются предметом рассмотрения настоящей диссертации. В настоящем исследовании затрагиваются вопросы дисциплинарной и административной ответственности гражданских государственных служащих именно в связи с осуществлением ими профессиональной служебной деятельности, т.е. дисциплинарная

⁸⁵ Афанасьев А.В. Материальная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Научные труды Северо-Западного института управления. 2015. Т. 6. № 3 (20). С. 193

ответственность служащих, предусмотренная законодательством о государственной службе и административная ответственность в тех случаях, когда гражданские государственные служащие выступают в качестве специальных субъектов административного правонарушения.

3. Под ответственностью государственного гражданского служащего понимается применение к нему дисциплинарных взысканий или административных наказаний, на основании установленного в предусмотренном правовыми нормами порядке факта совершения им дисциплинарного проступка или административного правонарушения, связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением гражданским служащим служебных обязанностей.

4. Не только определение состава правонарушения имеет важное значение для квалификации преступлений в сфере государственного управления. На наш взгляд, существенное значение имеет классификация этих правонарушений. Ведь исходя из современного состояния административного законодательства, мы не можем четко определить систему правонарушений, посягающих на государственное управление.

5. Исходя из общих принципов квалификации правонарушений попробуем определить систему правонарушений в сфере государственного управления. Классификация административных проступков - это их распределение в соответствии с конкретно определенными признаками, присущими отдельным проступкам и их группам, и наоборот, отсутствующим в других деликтов (проступков).

Предлагается классифицировать правонарушения в сфере государственного управления в отдельную главу, куда включить и коррупционные деяния, а за основу формирования этой главы определить субъекта правонарушения - должностное лицо, ведь совершение правонарушения должностным лицом уже является посягательством на государственное управление, основанном на морально-этическом лице чиновника.

6. Нормами административного права устанавливается дисциплинарная и административная ответственность гражданских служащих. Четкого разграничения этих двух самостоятельных видов юридической ответственности действующее законодательство не содержит. Во многом это обусловлено неудачной, чрезвычайно широкой формулировкой дисциплинарного проступка, содержащейся в ст. 57 Закона №79-ФЗ. В соответствии с этой дефиницией, любое должностное административное правонарушение гражданского служащего, закрепленное в законодательстве об административных правонарушениях, также является и дисциплинарным проступком. Поскольку законодательного ограничения на одновременно применение мер административной и дисциплинарной ответственности нет, то гражданский служащий, совершивший должностное административное правонарушение, также может быть привлечен и к дисциплинарной ответственности, но уже за совершение дисциплинарного проступка. На наш взгляд, такое положение вещей недопустимо, т.к. в подобных ситуациях за фактически одно деяние лицо привлекается к двум видам штрафной юридической ответственности, что противоречит общему принципу невозможности удвоения наказания за одно правонарушение. По нашему мнению, легальное определение дисциплинарного проступка, содержащееся в ст. 57 Закона №79-ФЗ, нуждается в соответствующей корректировке и могло бы быть сформулировано следующим образом: «За совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, в случае, если это деяние не является административным правонарушением или преступлением, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания...». Такое уточнение позволило бы избежать удвоения юридической ответственности за совершение одного правонарушения, а также способствовало бы более точному разграничению таких понятий, как «дисциплинарный проступок гражданского служащего», «должностное

административное правонарушение гражданского служащего» и «должностное преступление, совершенное гражданским служащим»⁸⁶.

7. Анализируя принятые за последние годы нормативные правовые акты, направленные на противодействие коррупционных правонарушений и преступлений среди государственных гражданских служащих, можно сделать вывод об ужесточении контроля со стороны государства за имущественным положением и профессиональной деятельностью государственных гражданских служащих. Причём ужесточение данного контроля осуществляется не только путём расширения круга лиц, на которых распространяются определённые имущественные ограничения и запреты, но и путём увеличения объёма такого контроля.

Помимо федерального и регионального законодательства, направленного на профилактику коррупционного поведения государственных гражданских служащих, во многих государственных органах утверждены планы противодействия коррупции, кодексы этики и служебного поведения, руководствоваться которыми необходимо государственным гражданским служащим не только исполняя непосредственно свои профессиональные обязанности, но и в повседневной жизни. Поскольку государственный гражданский служащий является представителем государства и олицетворяет государственную власть. В связи с чем, нарушение им любых социальных норм и общепризнанных правил поведения способно нанести ущерб самому авторитету государственной службы и подорвать доверие населения к институтам государственной власти.

8. Необходимость решения проблемы высокого уровня коррупции в Российской Федерации сегодня является одним из приоритетов государственной политики, что подтверждается ее включением в основополагающие директивные программные документы.

⁸⁶ Хисамиев И.И., Кузнецов И.А. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих за несоблюдение служебной дисциплины // Вестник Науки и Творчества. 2016. № 4 (4). С. 202

Одним из механизмов противодействия коррупции здесь может также выступать и ротация. В настоящее время в Российской Федерации происходит повышение значимости ротации государственных служащих. Ротация государственных гражданских служащих проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путём назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе. Механизм ротации, как административно-правовой элемент модели предупреждения коррупции в системе государственной гражданской службы, способствует оптимизации и стабилизации системы и структуры государственных органов и их аппаратов в целом. Нормативное правовое регулирование проблем повышения эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих исходит из того, что низкая коррупциогенность госслужбы является основным критерием её эффективности. В связи с необходимостью внедрения механизма ротации в Федеральный закон О государственной гражданской службе РФ была введена ст. 60.1, в соответствии с которой проводится ротация и утверждается перечень должностей по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 N 146-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ, 03.12.2001, N 49, ст. 4552.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2009. – ст..44
6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года №197-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства. - 2008. - ст.. 125, 220, 414
7. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-Ф (ред. от 30.12.2015, с изм. от 23.05.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

8. Федеральный закон от 18.05.2005 N 51-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // «Собрание законодательства РФ», 23.05.2005, N 21, ст. 1919

9. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О выборах Президента Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 13.01.2003, N 2, ст. 171

10. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.06.2003, N 22, ст. 2063.

11. Федеральный закон от 03.12.2012 N 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам // Собрание законодательства РФ», 10.12.2012, N 50 (часть 4), ст. 6953.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 N 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ», N 42, 20.10.1997, ст. 4902

13. Постановления Конституционного Суда РФ от 22.11.2011 N 25-П, 06.12.2012 N 31-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. N 61; СЗ РФ. 2012. N 52. Ст. 7571; Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2008 года: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 05.12.2008 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. N 2.

14. Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 14.02.2014) «О мерах по противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ, 26.05.2008, № 21, ст. 2429

15. Закон Алтайского края от 10.07.2002. N 46-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на

территории Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. 2002. N 75 (ч. 1). Ст. 34.

16. Закон Краснодарского края «Об административных правонарушениях» от 23.07.2003 № 608-КЗ (ред. 15.07.2005) // Кубанские новости. - 2003. -29 июля.

Научная и учебная литература:

17. Абышева Л.С. Меры по профилактике и предупреждению коррупции // Правовая система России: теория и практика: материалы Всероссийской очно-заочной научно-практической конференции. - Шадринск: Каргап. филиал ОГУП «Шадринский Дом Печати», 2013. - С. 179-181.

18. Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно- правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 11.

19. Административное право. Общая часть: Учебник / Под ред. докт. юр. наук проф. А.П. Коренева. – М., 1999, с.239-251.

20. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: Обзор научной конференции // Государство и право. 2002. № 2. С. 115.

21. Афанасьев А.В. Материальная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Научные труды Северо-Западного института управления. 2015. Т. 6. № 3 (20). С. 193-209.

22. Ахметова Д.И. Некоторые вопросы юридической ответственности государственных гражданских служащих за коррупционное поведение // Современные проблемы правового регулирования и реализации российского законодательства: сборник научных трудов. - М.: РПА Минюста России, 2013. - С. 3-7

23. Булгакова И.Г. Некоторые аспекты профилактики коррупции в органах государственной власти // Журнал российского права. - М.: Норма, 2012, № 8. - С. 75-80
24. Буравлев Ю. М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: монография. М.: Юрист, 2008. С.36
25. Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: Монография. М.: Юрист, 2008. С.38
26. Васильев И.А. О понятии «государственная служба» на примере системы законодательства Российской империи 1900-1917 гг. // Современная юридическая наука и ее проблематизация: Труды международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 марта 2009 г., 2010. - С. 236-240
27. Васильева И.Н. К вопросу об административной ответственности государственных гражданских служащих и ее юридических последствиях // Кулагинские чтения: IX Всероссийская научно-практическая конференция. - Чита: ЧитГУ, 2009, Ч. IV. - С. 10-13
28. Васильева М.И. Субъекты экологических правоотношений // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2009. № 5. С. 11.
29. Волкова В.В. Усиление ответственности государственных гражданских служащих: за и против // Актуальные вопросы уголовного права, процесса и криминалистики: Материалы Всероссийской научно-практической конференции 14-18 ноября 2013 года (Краснодарский край, пос. Небуг). - М.: НИИ ИЭП, 2014. - С. 39-44
30. Гаврилова Л.В. Программно-целевой метод профилактики и противодействия коррупции в системе государственной власти субъектов Российской Федерации // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы: сборник научных трудов. - Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014. - С. 29-36

31. Гвоздева Е.А. Ответственность государственных гражданских служащих за коррупционные правонарушения // XVIII Державинские чтения. Институт права: материалы Общероссийской научной конференции. Февраль 2013 года. - Тамбов: Издат. дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2013. - С. 76-80
32. Дёмин А.А. Государственная служба: Учебное пособие / А.А. Дёмин. - М.: ИКД «Зеркало-М», 2002.
33. Демина А.Н. Особенности ответственности государственных гражданских служащих // Межвузовский круглый стол студентов, магистрантов, аспирантов «Правовое регулирование деятельности органов государственной и муниципальной власти в Кировской области». Киров, 3 октября 2014 г.: сборник докладов. - Киров: Аверс, 2014. - С. 24-30
34. Добробаба М.Б. Концептуальные основы служебно-деликтного права // Русский закон. 2014. N 2. С. 35
35. Добробаба М.Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. 2013. N 7.
36. Дугенец А.С. Рецензия на диссертацию: Миннигулова Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации // Административное право и процесс. - М.: Юрист, 2015, № 3. - С. 86
37. Елкина В.В. К вопросу об ответственности государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору // Экономика, социология и право. 2015. № 12-2. С. 65-67.
38. Ильенко И.А. Актуальные проблемы привлечения государственных гражданских служащих к ответственности за совершение коррупционных правонарушений // Вестник института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. - Иркутск: Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2013, № 3. - С. 45-49

39. Кандрина Н.А. Дисциплинарная и административная ответственность государственных гражданских служащих: проблемы определения правовой природы // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. N 2. С. 145.

40. Кандрина Н.А. К вопросу о служебной ответственности государственных гражданских служащих // Российская юстиция. - М.: Юрист, 2015, № 3. - С. 50-53

41. Кандрина Н.А. Управление государственной гражданской службой Российской Федерации: административно-правовое исследование: Дисс. ... кандидата юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 112.

42. Качушкин С.В. К вопросу о соотношении статуса государственных должностей и статуса государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. - М.: Медиа-ВАК, 2011, № 6. - С. 10

43. Кизилев В.В. Гражданский служащий как специальный субъект административной ответственности // Российская юстиция. - М.: Юрист, 2012, № 4. - С. 67-70

44. Кизилев В.В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России. Саратов, 2012. С. 77.

45. Кизилев В.В. Объективные предпосылки введения института административной ответственности гражданских служащих // Проблемы права. - Челябинск, 2011, № 2. - С. 131-136

46. Кишин А. В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): монография. М.: Норма; ИНФРА-М, 2012; Добрабаба М. Б. Материальная ответственность государственных и муниципальных служащих: правовая природа, место в системе отраслей права // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 26-29.

47. Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Климкина Е.В. - М., 2006. - 204 с.
48. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05.07.2014 № 235-у зрк // Казахстанская правда. 2014. 12 июля.
49. Козбаненко В.А. Юридическая ответственность государственных служащих / В.А. Козбаненко М. 2002. С. 257.
50. Конаков В.А. Сравнительно-правовой аспект профилактики и борьбы с коррупцией в России // Право и современные государства. - М.: Фонд «Консалтинга и правовой защиты населения», 2013, № 2. - С. 41-47
51. Коршунова И.В. О некоторых проблемах привлечения государственных гражданских служащих к материальной ответственности // Эволюция государственно-правовых систем современности: материалы Всероссийской научно-практической конференции, 20 февраля 2010 г., г. Абакан. - Абакан: ООО «Книжное изд-во «Бригантина», 2010. - С. 183-185
52. Куксова К.В. О систематизации юридической ответственности государственных гражданских служащих // Правонарушения и юридическая ответственность: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. - Тольятти: ТГУ, 2009. - С. 170-174
53. Куксова К.В. О систематизации юридической ответственности государственных гражданских служащих // Актуальные проблемы юридической науки и практики: Сборник научных трудов судей и работников аппарата Арбитражного суда Тамбовской области, посвященный 20-летию арбитражной системы. - Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2012. - С. 69-76
54. Лазарев Б. М. Специфика ответственности должностных лиц / Б. М. Лазарев // СССР-ГДР: Государственная служба: сб. научн. труд. – М., 1986. – С. 32–38

55. Ларькина А.П., Свешникова Л.Н. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих // Пробелы в российском законодательстве. - М.: Медиа-ВАК, 2014, № 3. - С. 235

56. Лозинский С.С. Сравнительная характеристика административной и дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Материалы XLIX Международной научной студенческой конференции «Студент и научно-технический прогресс», 16-20 апреля 2011 г.: Государство и право. - Новосибирск: СибАГС, 2011. - С. 73

57. Макаров М.А. Ответственность государственных гражданских служащих за гражданско-правовые деликты // Вестник магистратуры. 2015. № 11-4 (50). С. 75-77.

58. Медведев М.В. Антикоррупционные меры дисциплинарной ответственности, применяемые к государственным гражданским служащим: опыт успешной борьбы Германии и реальность современной России // Современные проблемы юридической науки. Материалы IX Международной научно-практической конференции молодых исследователей, посвященной 70-летию ЮУрГУ, 10-летию юридического факультета и 20-летию юридического образования в ЮУрГУ (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 3-4 мая 2013 г.) в 2 ч.. - Челябинск: Цицеро, 2013, Ч. II. - С. 67-68

59. Медведев М.В. Коллизии в регулировании дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих за коррупционные правонарушения и пути их преодоления // Ученые записки Института государства и права: Сборник научных трудов. - Тюмень: Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2010, Вып. 10. - С. 210-217

60. Миннигулова Д. Б. Административная и уголовная ответственность государственных гражданских служащих: коллизии правового регулирования // Административное право и процесс. 2012. № 6. С. 27-29.

61. Миннигулова Д.Б. Административная и уголовная ответственность государственных гражданских служащих: проблемы правового регулирования // Администратор суда. - М.: Юрист, 2012, № 1. - С. 20-28

62. Миннигулова Д.Б. Административная ответственность государственных гражданских служащих: законодательные коллизии // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2016. № 2 (130). С. 35-38.

63. Миннигулова Д.Б. Административная ответственность государственных гражданских служащих: законодательные коллизии // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 69-74.

64. Миннигулова Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Миннигулова Д.Б. - М., 2013. С.21

65. Миннигулова Д.Б., Лившиц Л.В. Государственный гражданский служащий как специальный субъект уголовной ответственности // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. 2015. № 7-4. С. 191-195.

66. Морозова Н.А. Вопросы профилактики коррупционных нарушений муниципальных служащих на примере г. Югорска // Правовые основы и практика противодействия коррупции на муниципальном уровне: материалы межрегиональной научно-практической конференции. - Ханты-Мансийск: Принт-Класс, 2012. - С. 84-89

67. Никонов Д.А. Система мер, направленных на профилактику коррупции: правовое регулирование и проблемы реализации // Проблемы защиты прав: история и современность: материалы VII международной научно-практической конференции молодых ученых и преподавателей, 8 февр. 2013 г. - С.-Пб.: ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2013. - С. 72-80

68. Носова Ю.Б. Соотношение норм административного и трудового права в сфере правового регулирования дисциплинарной ответственности

государственных гражданских служащих: Применение норм права // Социально-экономические права человека: практические и теоретические проблемы: Применение норм права. Сборник научных трудов. - Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008, Вып. 4. - С. 172-195

69. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / РАН, Ин-т русского языка им. В.В. Виноградова. - 4-е изд., доп. - М.: Азбуковник, 1999. - С. 672.

70. Окрепилова А.В. Социальная ответственность государственных гражданских служащих в решении общественно значимых задач // Проблемы и перспективы развития Материалы IV Международной межвузовской научно-практической конференции студентов магистратуры. Под редакцией: Т. Г. Тумаровой, Н. М. Фомичевой, И.И. Добросердовой. 2015. С. 398-400.

71. Панкратова М.Е. Правовые проблемы привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности // Современное право. 2016. № 9. С. 49-58.

72. Попова О.С. Юридическая ответственность: подходы к правопониманию // Российский конституционализм: история, теория, практика: Сборник научных статей по материалам межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации. - Ставрополь: ООО ИД «ТЭСЭРА», 2013. - С. 242-246

73. Саенко Л.В. Коррупция как социальное явление: вопросы повышения ответственности гражданских служащих в современных условиях // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики: Межвузовский сборник научных трудов. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2010, Вып. 4. - С. 193-196

74. Салтыков К.Г. Доктринальная интерпретация понятия «государственная служба» // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции 28-29 июня 2012 г. - Хабаровск: Изд-во Дальневост. юрид. ин-та МВД РФ, 2012. - С. 155

75. Самощенко И. С. Правонарушение и юридическая ответственность: учебное пособие / И. С. Самощенко. – М.: Изд-во ВЮЗИ, 1966. С.18

76. Сандальникова Е.В. Юридическая ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Сандальникова Е.В., 2007. - 25 с.

77. Сергеев А.В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сергеев А.В. - М., 2005. - 170 с.

78. Сефикурбанов К.С. Коррупция в органах государственной власти: понятие, профилактика и предупреждение // Проблемы правовой культуры, правового просвещения и защита прав человека: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Махачкала, 6 декабря 2012 г.). В 2-х ч.. - М.: РПА Минюста России, 2012, Ч. I. - С. 223-228

79. Смирнов С.В. Социально-правовой статус государственных гражданских служащих // Юридическая наука в правовом поле России: ценностные ориентиры и перспективы развития: Муромцевские чтения: Материалы XII Международной научной конференции. Москва, 5 апреля 2012 г.. - М.: РГГУ, 2012. - С. 74

80. Стеколыщикова О.В. Юридическая ответственность как элемент правового статуса гражданского служащего // Марийский юридический вестник. 2015. Т. 1. № 4 (15). С. 134-136.

81. Теория государства и права: учебник / А.В. Малько [и др.]. — М.: Кнорус, 2008.

82. Хисамиев И.И., Кузнецов И.А. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих за несоблюдение служебной дисциплины // Вестник Науки и Творчества. 2016. № 4 (4). С. 202-205.

83. Чаннов С.Е. Некоторые вопросы привлечения к ответственности гражданских служащих в случае невыполнения ими обязанности

предоставления сведений о доходах // Правовое регулирование труда и социального обеспечения в XXI веке: актуальные проблемы юридической теории, правотворчества и правоприменения. Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию Саратовской государственной академии права (Саратов, 29-30 сентября 2011 года). - Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2012. - С. 201-209

84. Чаннов С.Е. Особенности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих // Проблемы и перспективы реформирования государственной и муниципальной службы в России. Сборник научных трудов. - Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 2005. - С. 26-29

85. Черепанова И.В. Служебно-деликтное право: история и современность // Вестник Омского университета. 2005. N 2 (3). С. 87 - 91.

86. Чуев А.В. Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации по административному праву. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Чуев А.В. - М., 2005. - 191 с.

87. Шашкова А.Л. Ответственность государственных гражданских служащих за нарушение права на доступ к информации о деятельности государственных органов // Права и свободы человека и гражданина: Актуальные проблемы науки и практики: Материалы II Международной научно-практической конференции. Орел, 21 мая 2010 г. - Орел: ОРАГС, 2011. - С. 227-229

88. Швенко А.М. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы теории и практики // Труды молодых ученых Алтайского государственного университета. 2015. Т. 2. № 12. С. 185-188.

89. Шеховцова Ю.А. О Необходимости усиления ответственности за ненадлежащую реализацию документов стратегического планирования в системе обеспечения национальной безопасности РФ // Вопросы региональной экономики. 2016. Т. 28. № 3. С. 68-74.

90. Ячменев Ю.В. Юридическая ответственность: понятие, виды и особенности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та МВД России, 2012, № 2 (54). - С. 665