

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Тольяттинский государственный университет»

Институт права
Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

«Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления»

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Тема: «Меры юридической ответственности, применяемые к
государственным служащим»

Студент Е.С. Майстренко _____
(И.О. Фамилия) (личная подпись)

Научный А.В. Малько _____
руководитель (И.О. Фамилия) (личная подпись)

Руководитель программы д-р юрид. наук, профессор Д.А. Липинский
_____ (ученая степень, звание, И.О. Фамилия) (личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой канд. юрид. наук, доцент Н.И. Олиндер

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Содержание

Введение	4
1. Теоретические аспекты юридической ответственности	6
1.1 Понятие, признаки, функции и особенности юридической ответственности	6
1.2 Виды и меры юридической ответственности	19
2. Характеристика мер юридической ответственности, применяемых к государственным служащим	32
2.1 Особенности деятельности государственных служащих	32
2.2 Правонарушения среди государственных служащих	35
2.3 Исследование мер юридической ответственности, применяемых к государственным служащим	40
3. Проблемы юридической ответственности, применяемой к государственным служащим и пути их решения	63
3.1 Проблемы юридической ответственности государственных служащих	63
3.2 Институт служебной ответственности государственных служащих	72
Заключение	81
Список используемой литературы	86

Введение

Актуальность выбранной темы заключается в том, что на сегодняшний день большое внимание уделяется таким проблемам, как принцип легитимности в государственном управлении, а также взаимосвязанный с ним и очень значимый принцип ответственности государственных гражданских служащих и государства в целом, за совершенные ими проступки. Решение таких проблем в дальнейшем приведет к повышению работоспособности государственного аппарата, а также привлечет общественность для осуществления контроля за деятельностью государственных гражданских служащих.

Юридическая ответственность находит универсальное применение в системе управления государством. По мнению И. Н. Барцица, юридическая ответственность гражданских служащих всегда связана с правонарушением – с таким поведением лиц, занимающих государственную гражданскую службу, которое нарушило норму права. А юридическая ответственность вообще представляет собой высшую организационную форму внеэкономического принуждения, а также основополагающий институт государственно-правового принуждения.

Объект исследования: социальные отношения, в которых происходит юридическая ответственность, применяемая к государственным служащим.

Предмет исследования: нормы, регулирующие юридическую ответственность, применяемую к государственным служащим.

Цель работы: рассмотреть меры юридической ответственности, применяемой к государственным служащим.

Задачи:

- рассмотреть понятие, признаки, функции и особенности юридической ответственности,
- представить меры юридической ответственности,

- определить особенности деятельности государственных служащих,
- проанализировать правонарушения среди государственных служащих,
- провести исследование мер юридической ответственности, применяемых к государственным служащим,
- выявить проблемы юридической ответственности, применяемой к государственным служащим.

Методология исследования: диалектический метод научного познания и системный подход. Во время исследования применялись общенаучные методы и приёмы в виде научной абстракции.

Теоретическую основу данной работы составили труды отечественных ученых таких как: Базылев Б.Т., Баранов В.А., Биюшкина Н.И., Борисов Г. А., Виноградов В. А., Власова А.С., Головач А.А., Григорьева И.В. и другие.

Источниковой базой работы послужили правовые акты, нормативно-методические документы по анализируемой проблеме.

Научная новизна работы состоит в комплексном характере исследования по правовому регулированию юридической ответственности, применяемой к государственным служащим.

Положения, выносимые на защиту.

Практическая значимость данного исследования заключается в том, что ее результаты позволяют полно и доступно сформулировать основные положения проблемы правового регулирования юридической ответственности, применяемой к государственным служащим и пути их решения.

Предложения автора могут быть использованы для оптимизации имеющейся ситуации по правовому регулированию юридической ответственности, применяемой к государственным служащим.

Структура работы: состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

1. Теоретические аспекты юридической ответственности

1.1 Понятие, признаки, функции и особенности юридической ответственности

Так как человек является созданием социальным, его действия или бездеятельность подлежат той или иной социальной оценке. Негативная оценка обществом определенных действий членов общества приводит к возникновению института ответственности - наступления тех или иных последствий за деятельность или бездеятельность индивида¹.

До сих пор в юридической науке не найдено универсальное, разделяемое всеми учеными определение понятия «юридическая ответственность». Счет вариантам предлагаемых определений идет на десятки, некоторые из них отличаются нюансами, иные - принципиально. Задача настоящей статьи - формулирование дефиниции, отражающей важнейшие признаки юридической ответственности, избавленной от недостатков существующих концепций.

Как отмечает В.Д. Баранов², понятие «ответственность» является сложным и многогранным, его содержанием охватываются все сферы жизнедеятельности общества, вследствие чего смысл значительно меняется в зависимости от круга общественных отношений. Известны социальная, моральная, нравственная, политическая, юридическая и иные виды ответственности.

Среди всех видов ответственности отдельно выделяется юридическая ответственность. Такое выделение связано с тем, что юридическая ответственность, в отличие от других видов ответственности,

¹ Малько, А.В. Теория государства и права / А.В. Малько, Н.И. Матузов. - М.: Юристъ: 2001. - 511512 с.

² Баранов В.А. Понятие юридической ответственности // Вестник ТГУ. 2007. №2. 311-313с.

является урегулированным государством состоянием, которое возникает исключительно при определенных, оговоренных в законодательстве государства условиях.

Рассмотрим простой пример: человек совершил супружескую измену. Моральная ответственность человека зависит исключительно от его субъективного восприятия данного события: одни и те же обстоятельства один человек будет рассматривать, как неправильные, другой же посчитает свои действия оправданными³. Неоднозначной будет и социальная ответственность: часть социума может стать на сторону лица, совершившего супружескую измену, руководствуясь теми или иными мотивами. В то же время, наличие или отсутствие юридической ответственности, а также ее меру за указанное деяние определить довольно просто, обратившись к нормативно-правовому акту или иному источнику права⁴.

Наконец, вышеуказанные виды ответственности не предусматривают возможности четкого определения меры ответственности. Определить меру моральной или социальной ответственности принципиально невозможно.

Юридическая ответственность представляет собой принципиально иной вид ответственности, так как неразрывно связана с существованием государства, обеспечивается деятельностью аппарата государственного принуждения, являясь важным инструментом обеспечения функционирования правовой системы⁵.

³ Лазарев В.М. Юридическая ответственность как форма и средство реализации социальной справедливости в советском обществе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 67-69.

⁴ Кузьмин И.А. Объективно-противоправное деяние как основание объективной (безвиновной) ответственности // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2011. - 312-313с.

⁵ Цишковский Е. А. Юридическая ответственность в правомерном поведении // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2009. №4 (10). 110-111 с.

Как отмечает П.П. Серков⁶, существуют разные подходы к определению понятия юридической ответственности. Наиболее широкое распространение получило мнение о том, что юридическая ответственность является формой государственного принуждения. Ряд ученых рассматривают юридическую ответственность, как специфический вид охранительного правоотношения⁷.

В то же время, ни с одним из приведенных подходов согласиться нельзя. Юридическую ответственность нельзя рассматривать как форму государственного принуждения, так как в ряде случаев юридическая ответственность возникает без или до осуществления государственного принуждения. Так, например, гражданско-правовая ответственность в виде перехода права собственности на задаток при неисполнении договора займа наступает и без государственного принуждения. Точно также работодатель, привлекая работника к дисциплинарной ответственности (которая, без сомнений, является разновидностью юридической ответственности) не выполняет функции представителя государства⁸.

Также вызывает сомнение определение юридической ответственности, как охранительного правоотношения. Юридическая ответственность - скорее следствие правоотношения, чем само правоотношение, так как возникает, как правило, вследствие совершения субъектом ответственности противоправного деяния⁹.

⁶ Серков П.П. О понятии юридической ответственности // Журнал российского права. 2010. №8 (164). 70-71 с.

⁷ Базылев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск, 1985.- 2142015 с.

⁸ Любчиков Ю. А. К вопросу об определении административной ответственности должностных лиц // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2016. № 2.-111-113 с.

⁹ Павлушина А.А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития / под ред. В.М. Ведяхина. Самара: ГОУ ВПО «Самарская государственная экономическая академия», 2015. 314 -316с.

Исходя из вышеизложенного, наиболее правильно, по нашему мнению, определить понятие юридической ответственности, охарактеризовав признаки юридической ответственности. И.С. Штода¹⁰ выделяет следующие признаки юридической ответственности:

1. Юридическая ответственность является формализованной разновидностью социальной ответственности.

2. Юридическая ответственность предусмотрена действующим законодательством.

3. Юридическая ответственность применяется только специально уполномоченными органами.

4. Необходимым условием является наличие вины.

5. Юридическая ответственность осуществляется в особой процессуальной форме, которая регулируется действующим законодательством.

6. Юридическая ответственность является формой реализации санкции¹¹.

В то же время, зрелый анализ указанных признаков не позволяет согласиться с большинством из них. Так, юридическая ответственность действительно является формализованной разновидностью социальной ответственности, однако это не признак, как указывает И.С. Штода, а непосредственно часть определения юридической ответственности. Также не вызывает противоречий заключение относительно того, что юридическая ответственность предусмотрена действующим законодательством¹².

¹⁰ Штода И.С. Юридическая ответственность, ее признаки и стадии // Бизнес в законе. 2011. №3. -8587 с.

¹¹ Овсеян Ж.И. Юридическая ответственность и государственное принуждение (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). Ростов н/Д: «Эверест», 2015.- 310-312с.

¹² Штода И.С. Юридическая ответственность, ее признаки и стадии // Бизнес в законе. 2011. №3. -183-185 с.

Относительно третьего признака (применение юридической ответственности только специальными органами) нами уже было указано, что ряд разновидностей юридической ответственности (дисциплинарная, гражданско-правовая и т.д.) может наступать по воле частноправовых субъектов, без вмешательства специальных органов. В данном контексте следует, скорее, говорить не об обязательности применения специальными органами, а о гарантированной государством возможности использования публично-правового механизма для привлечения лица к юридической ответственности¹³.

Очевидно, нельзя согласиться и с тем, что обязательным признаком юридической ответственности является наличие вины. Хотя наличие вины, как правило, является обязательным элементом для привлечения к ответственности (например, в уголовном праве), гражданско-правовое законодательство прямо устанавливает случаи, когда юридическая (в данном случае, гражданско-правовая) ответственность возможна и без вины субъекта ответственности.

Как отмечает И.А. Кузьмин¹⁴, состав правонарушения не является единственным основанием возникновения юридической ответственности. Основанием может выступать и объективно противоправное деяние. Но несомненно, что не все объективно-противоправные деяния могут быть основаниями привлечения к ответственности. Ведь если закон прямо не допускает ответственность за

¹³ Чеботарева А.А. Средства массовой информации в сети Интернет: проблемы юридической ответственности // Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. Образования «Читинский гос. ун-т» (ЧитГУ). Чита, 2009. -265-267 с.

¹⁴ Кузьмин И.А. Объективно-противоправное деяние как основание объективной (безвиновной) ответственности // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2011. №1. -50-54 с.

невиновное причинение вреда, то возникновение таковой элементарно невозможно¹⁵.

Юридическая ответственность, действительно, чаще всего возникает в строго определенной процессуальной форме. Однако подобная характеристика, опять-таки, является обязательной в случае привлечения к той или иной форме публичной юридической ответственности (административной, уголовной, финансовой). В то же время, гражданскоправовая ответственность в виде удержания вещи вследствие неоплаты по договору осуществляется просто путем бездействия, то есть без соблюдения той или иной процессуальной формы¹⁶.

Относительно указанного признака, что юридическая ответственность является разновидностью санкции, необходимо учесть, что ряд ученых рассматривают юридическую ответственность не только в негативном, но и в позитивном контексте¹⁷. Таким образом, механизмы поощрения за позитивные действия, в этом контексте, также признаются разновидностью юридической ответственности, хотя данная расширительная трактовка юридической ответственности не является всеобщее признанной¹⁸.

Таким образом, исходя из всего вышеизложенного, можно сделать вывод, что однозначным основанием возникновения юридической ответственности является только закрепление такой ответственности в законодательстве. Все другие признаки, хотя, как правило, характерны

¹⁵ Ивахненко С. Н. Юридическая ответственность в современном российском праве: проблемы правопонимания: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ивахненко Светлана Николаевна. -Ставрополь, 2015. -13-15 с.

¹⁶ Лазарев В.М. Юридическая ответственность как форма и средство реализации социальной справедливости в советском обществе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. - 86-88 с.

¹⁷ Цишковский Е. А. Юридическая ответственность в правомерном поведении // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2009. №4 (10). - 299-300 с.

¹⁸ Старовойтов А. А. К вопросу о конституционном характере административной реформы // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления 2011. № 1. -73-74 с.

для юридической ответственности и позволяют дифференцировать ее от других видов ответственности, не являются обязательными¹⁹.

Исходя из вышеизложенного, очевидно, что разнообразие форм юридической ответственности делает сложным формирование единого понятия юридической ответственности, включающей все существующие формы юридической ответственности.

Не претендуя на единственно верное обозначение понятие юридической ответственности, исходя из проанализированных признаков, можно сделать вывод, что юридическая ответственность является разновидностью социальной ответственности, пределы, меры и механизмы которой установлены законодательством и обеспечиваемой с помощью механизмов правового регулирования²⁰.

Ответственность является одной из самых важных и основных юридических категорий, широко используемых в правоприменительной деятельности. Одним из главных направлений деятельности государства является повышение правовой культуры населения, заключающееся в глубоком усвоении права в качестве необходимого регулятора социальной жизни, повышение качества правового регулирования, а также вытеснение из общества поведения, не согласующегося с правом.

Меры юридической ответственности могут быть:

1. Личного характера, например лишение свободы на определенный срок;
2. Имущественного характера, например штраф;
3. Организационного характера, например выговор, увольнение.

В основе юридической ответственности лежит система определенных принципов. Понимание этих принципов является важным моментом для

¹⁹ Троицкая М.Ю. Понятие функций юридической ответственности // Вестник Академии права и управления. 2011. № 22. - 223-225 с.

²⁰ Нохрин Д.Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве. М.: Волтерс Клувер, 2009. 54-56 с.

понимания сущности правовой ответственности, так как в целом они являются ее обобщенной характеристикой. На основе этих принципов реализуется юридическая ответственность.

В процессе исторического развития государства и права принципы юридической ответственности, их понятие, содержание, а также конкретная система в значительной степени изменились. Сегодня можно говорить о законодательном закреплении принципов юридической ответственности, что подтверждает их значимость для практической деятельности. Очень важным является установление в научном обороте точного определения как принципов юридической ответственности, так и смысла каждого из них, так как после этого принципы ответственности могут закрепиться в законодательстве, получив, таким образом, правовой характер, непосредственно воздействовать на общественные отношения.

К основным принципам юридической ответственности можно отнести следующие:

- ответственность только за правонарушение (противоправное, виновное деяние);
- законность и обоснованность ответственности;
- процессуальная оформленность;
- индивидуализация наказания;
- справедливость возлагаемой ответственности;
- гуманизм.

Говоря о законности ответственности, следует сказать, что она состоит в доскональном исследовании обстоятельств дела о правонарушении, а применение и материализация санкций, особенно строгих, реализуются в процессуальной форме, содержащей гарантии объективного рассмотрения и решения дела с обеспечением прав и законных интересов лица, привлеченного к ответственности. Действующим законодательством выделены специальные гарантии законности, посредством которых

предупреждается и пресекается выход за рамки закона, злоупотребления и ошибки при употреблении материально-правовых и процессуальных норм.

Тесным признаком, стоящим рядом с законностью, является обоснованность норм об ответственности, которая должна строиться на аргументированности выводов, полной оценке доказательств, выявлении определенной меры наказания, которая должна быть применена.

Справедливость как принцип ответственности содержит в себе социально-этическую составляющую законодательства.

При обращении к процессуальному праву выделяется принцип состязательности процесса, позволяющий проявиться в полной мере и принципу права на защиту.

Под правом на защиту понимается комплекс прав лица, привлеченного к ответственности, дающий ему возможность участия в исследовании обстоятельства дела и отстаивания своих интересов.

Неотвратимость ответственности зависит прежде всего от того, как налажена работа правоохранительных органов, насколько подготовлены, компетентны и добросовестны работники и управомоченные, работа которых заключается в привлечении к юридической ответственности и применении санкций. Правонарушение, на которое не отреагировали правоохранительные органы, причиняет правопорядку серьезный урон: безнаказанность правонарушителей не только поощряет их к совершению новых, часто более тяжких правонарушений, но и подает дурной пример другим лицам, особенно неустойчивым.

Цели юридической ответственности классифицируются на следующие виды:

- главные (стратегические);
- общие и частные;
- реальные и нереальные.

В настоящее время перестали считать, что итоговая цель юридической ответственности - это устранение преступности как разновидности поведения в обществе.

Все цели юридической ответственности находятся в постоянном взаимодействии. Цели права и цели юридической ответственности соотносятся как общее и частное.

Нельзя осуществлять деятельность по возложению юридической ответственности, не поняв цели юридической ответственности, не определив идеальных правовых последствий ее реализации.

Цель юридической ответственности - это предполагаемая и контролируемая государством модель будущего развития общественных отношений, к которой при помощи установления и применения норм юридической ответственности стремятся законодатель и правоприменитель, деятельность которых направлена на достижение стабильного функционирования общественных отношений.

Основными целями юридической ответственности являются: предупреждение правонарушений; сдерживание потенциального правонарушителя; побуждение правонарушителя выполнить надлежащим образом свои обязанности; создание упорядоченного состояния общественных отношений, их урегулированность, а также защита правопорядка; снижение уровня правонарушений; воспитание активной гражданской позиции, вытеснение из сознания граждан правового нигилизма; наказание правонарушителей; восстановление общественных отношений.

Глобальная итоговая цель юридической ответственности - это обеспечение нормальной жизнедеятельности общества и свободное развитие в нем человека.

Одними из актуальных, находящихся в числе ведущих проблем теории государства и права являются проблемы юридической ответственности.

Изучение карательной функции юридической ответственности обуславливается не только практическими, но и теоретическими аспектами, поскольку борьба с правонарушениями является жизненно важной задачей общества. В то же время наблюдается не только криминализация практически всех сфер общества, которая буквально одно десятилетие назад отличалась низкой криминальной активностью, но и происходит значительный рост правонарушений. Не последняя роль в борьбе с правонарушениями также отводится юридической ответственности, которая является многофункциональным и сложным феноменом.

Соотношение понятий «карательная функция юридической ответственности» и «функция юридической ответственности» соотносятся как целое и часть, но «функция юридической ответственности» произведена от понятия «функция права». Именно по данной причине невозможно раскрыть смысл понятия карательной функции, не раскрыв термины «функции права и юридической ответственности».

Так, Л. А. Чумак отмечает, что функция права является «особым направлением правового воздействия».

Так, Л. А. Чумак отмечает, что функция права является «особым направлением правового воздействия». Функции права - это главные направления правового влияния, выражающие значимость права в упорядочении общественных отношений. С помощью термина «функции права» можно выявить предназначение права в обществе, его действие. Функции права обычно подразделяют на две группы. Отметим, что первую группу составляют «общесоциальные», в нее входят: политическая, культурная, воспитательная, экономическая, коммуникативная, информативная. Ко второй группе относятся «специально юридические»: регулятивная, охранительная, оценочная, воздействия на сознание и поведение участников правовых отношений.

Функции права определяют не только характеристику и содержание функций юридической ответственности, но и функции юридической ответственности могут предопределять функции наказания. Сами функции наказания непосредственно влияют на содержание функций юридической ответственности. Особое внимание следует уделить мнению М. А. Бестугиной, которая под функциями юридической ответственности понимает «специальные направления правового воздействия на общественные отношения, которые обеспечивают достижение целей правового регулирования».

Для функций юридической ответственности характерны следующие признаки: целевой характер, установление государством в нормах права, осуществления в процессуальных формах, обеспечение принудительной силой государства.

С учетом вышесказанного считаем, что функции юридической ответственности - это главные направления правового влияния юридической ответственности на общественные отношения, которые определены закономерностями общественного развития и преследуют достижение целей юридической ответственности, раскрывающие ее характер, социальное назначение и суть.

Под карательной функцией понимается функция, которая состоит в назначении наказания гражданину за совершенные им правонарушения. С развитием общества и укреплением естественных свобод и прав гражданина и человека карательная функция все больше начинает склоняться к требованиям гуманизма, равенства. Чтобы избавиться от «стереотипов» карательной функции, следует рассматривать кару исходя из современных принципов юридической ответственности и права. Карательная функция юридической ответственности имеет следующую структуру: формальные и неформальные основания; субъекты воздействия; способы (методы) воздействия; результаты воздействия; объекты воздействия. Карательное

воздействие в основном направлено на изменение правового статуса субъекта. «Сужая» самые различные права субъекта, она ведет к изменению правового статуса субъекта права.

Цель кары выступает, в основном, как критерий карательной функции юридической ответственности, поскольку наличие целей у кары юридической ответственности, вызывает множество споров, особенно дискуссии по данному аспекту наблюдаются в уголовно-правовых исследованиях. Так, например, цель кары по отношению к лицам, осужденным за незаконный оборот наркотиков к наказанию в виде лишения свободы, должна гарантироваться принципом неотвратимости ответственности и ограничиваться принципами гуманизма, справедливости, равенства т.д. Карательная функция реализуется не только для достижения цели кары, но и для достижения целей предупреждения, восстановления, гуманизма. В реальности цели и функции кары образуют соответствующую систему юридической ответственности.

Из всего выше перечисленного, можно сделать вывод о том, что карательная функция вступает в законную силу с момента осуждения виновной стороны. Она действует на основе законности, но принципу неотвратимости власти. В процессе осуществления данной функции, непосредственное воздействие оказывают меры государственного принуждения, проявляется государственно-принудительный характер права. Цель данной функции проявляется в воздаянии должного за содеянное. Однако наказание правонарушителя не будет являться самоцелью. Оно также будет выступать, как средство предупреждения совершения новых преступлений.

Таким образом, можно предложить следующее определение юридической ответственности: это лимитированное во времени претерпевание (переживание) правонарушителем неблагоприятных последствий своего деяния в форме ограничения прав или исполнения новой

обязанности, возникающее в связи с назначением уполномоченным государством органом (лицом) наказания (взыскания), установленным в акте применения права, изданном в соответствии с предусмотренной законом процедурой.

1.2 Виды и меры юридической ответственности

Классифицируют юридическую ответственность по разным основаниям. Так, в зависимости от того, к какой отрасли относится юридическая ответственность, выделяются следующие ее виды.

Уголовная ответственность - это юридическая обязанность лица, совершившего преступление, претерпевать определенные лишения и ограничения прав, предусмотренные законом.

Особенности уголовной ответственности:

- 1) основанием для уголовной ответственности является только преступление;
- 2) за преступления предусмотрены уголовные наказания как наиболее суровые и тяжкие меры государственного принуждения за посягательства на особо значимые для личности блага и ценности;
- 3) уголовные наказания назначаются от имени государства и только по приговору суда;
- 4) субъектами уголовной ответственности могут быть только физические лица.

Административная ответственность наступает за совершение административных проступков, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Административная ответственность обладает рядом особенностей:

1) дела о привлечении к административной ответственности могут возбуждать суды, органы государственного управления и уполномоченные должностные лица;

2) особый порядок привлечения к административной ответственности, предусматривающий одновременно применение специальных мер обеспечения по данному делу, например, досмотр вещей;

3) административная ответственность не влечет судимости.

Гражданско-правовая ответственность наступает за совершение гражданского проступка, выражающегося в причинении имущественного или личного неимущественного вреда. Состоит в применении мер воздействия, имеющих, как правило, имущественный характер. Основания возложения гражданскоправовой ответственности закреплены в Гражданском кодексе РФ, а также в гражданско-правовых договорах.

В современном российском государстве нормы Конституции РФ²¹ играют огромную роль в построении всей системы права России. Конституционное право как отрасль права настолько важна и всеобъемлюща, что, как справедливо отмечает Б. А. Страшун, «если уж пользоваться образами из растительного мира, то скорее это не ветвь, а ствол национального права, из которого растут ветви-отрасли, чьи основные принципы коренятся в конституционном праве»²². Исходя из данного утверждения следует вывод о необходимости конституционно-правовой ответственности. Ведь без конституционной ответственности остальные разновидности юридической ответственности не в полной мере обеспечивают эффективность действия норм конституционного права, и, как утверждает В. А. Виноградов, «при наличии отраслевой

²¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. 4 августа. № 31. Ст. 4398.

²² Страшун Б. А. К вопросу о понятии конституционного права // Журнал российского права. 2006. № 10 (118). С. 117.

ответственности конституционное право приобретает достаточно убедительное свидетельство собственной полноты и внутренней завершенности»²³.

В науке конституционного права, особенно в последние годы, вопрос о существовании конституционной ответственности не оспаривается. Так, А. А. Кондрашев, подчеркивая значимость конституционной ответственности, пишет, что «конституционно-правовая ответственность есть самостоятельный вид юридической ответственности, и признается одним из существенных признаков такой отрасли как конституционное право России наряду с предметом и методом регулирования правоотношений»²⁴.

В теории права конституционная ответственность, как правило, выделяется с некоторыми оговорками. Данный вид ответственности не считается общепризнанным. И. В. Григорьева считает, что конституционная ответственность только формируется и под ней имеются в виду, например, отрешение Президента от должности, отзыв депутата, роспуск Государственной Думы, отставка Правительства и т.д.²⁵

Чтобы определить, является ли конституционная ответственность юридической ответственностью, ее разновидностью, прежде всего, необходимо, чтобы рассматриваемая категория соответствовала признакам общей категории. Так, по мнению С. И. Носова, если определять конституционную ответственность как урегулированное нормами права отношение между государством (его органов) и субъектов правонарушения, который обязан претерпевать неблагоприятные последствия за совершенное им правонарушение, то «общими признаками,

²³ Виноградов В. А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: автортеф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 12.

²⁴ Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 12.

²⁵ Григорьева И. В. Теория государства и права : учебное пособие. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. С. 188.

характеризующими конституционно-правовую ответственность как юридическую, являются следующие:

- 1) неразрывная связь с государственным принуждением;
- 2) принудительный характер;
- 3) фактическим основанием является совершение правонарушения;
- 4) она влечет претерпевание нарушителем

неблагоприятных последствий личного или имущественного характера»²⁶.

Помимо общих признаков, характеризующих конституционную ответственность как вид юридической ответственности, существуют и присущие ей специфические черты. Это касается, во-первых, субъектной составляющей конституционно-правовой ответственности (которыми являются должностные и выборные лица федеральных органов государственной власти)²⁷.

Н. М. Колосова отмечает, что конституционная ответственность применяется к субъектам права лишь в случае ненадлежащего исполнения или неисполнения им своих обязанностей, а также в случае злоупотребления ими²⁸. Также специфичными являются основания возникновения конституционно-правовой ответственности, ее меры, процессуальные формы применения, круг инстанций и правовые последствия²⁹.

Конституционную ответственность можно рассмотреть на примере отрешения Президента РФ от занимаемой должности. Наша цель - обосновать

²⁶ Алжеев И. А., Власенко И. Б., Догадайло Е. Ю. Конституционное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. С. И. Носов. М.: Статут, 2014. С. 31.

²⁷ Крысанов А. В. Конституционно-правовая ответственность выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 3.

²⁸ Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М.: Городец, 2000. С. 40.

²⁹ Казанник А. И., Костюков А. Н. Конституционное право: университетский курс. В 2 томах. Т. 1. М.: 2015. Т. 1. С. 88.

соответствие данного типа конституционной ответственности признакам юридической ответственности, чтобы признать ее в качестве вида последней.

Так, отрешение Президента РФ от должности происходит в принудительном порядке, т.е. помимо его воли. Процесс отрешения обеспечивается мерами государственного принуждения: законодательством установлен порядок применения санкций и их характер, предусмотрен перечень органов, реализующих ответственность Президента. Так, Государственная Дума выдвигает обвинение Президента РФ в совершении соответствующего преступления, Верховный Суд РФ своим заключением подтверждает наличие в действиях Президента РФ признаков преступления, а Конституционный Суд РФ подтверждает своим заключением соблюдение установленного порядка выдвижения Президенту обвинения (ч. 1 ст. 93 Конституции РФ).

В этих положениях отражены первые два названных нами признака: неразрывная связь с государственным принуждением и принудительный характер.

Фактическим основанием привлечения к ответственности является совершение правонарушения. По нашему мнению, важным является замечание М. Н. Марченко: «Согласно российскому законодательству, основанием юридической ответственности является совершение правонарушения. Отсутствие в поведении лица хотя бы одного из признаков правонарушения вообще снимает вопрос о наступлении юридической ответственности»³⁰. Поэтому помимо термина «конституционная ответственность», стоит активно применять и термин «конституционное правонарушение», т.к. это взаимообусловленные категории.

³⁰ Марченко М. Н. Проблемы общей теории государства и права: учебник: в 2 т. Т. 2. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016. С. 454.

Что представляет собой конституционное правонарушение? Следует отметить, что в науке данному вопросу уделяется крайне мало внимания. Нельзя не исследовать категорию конституционного правонарушения, т.к. без указанного явления конституционная ответственность вовсе не существует, что обусловлено теоретической значимостью цепи «правонарушение - ответственность».

В доктрине конституционного права конституционное правонарушение определяется как «выразившееся в нарушении норм (нормы) конституционного права, прямо закрепленные в законе, виновное, общественно вредное (общественно опасное) деяние деликтоспособного субъекта, влекущее меры восстановления правопорядка, ретроспективную юридическую ответственность и применение негативных юридических санкций, как чисто конституционной, так и межотраслевой направленности, имеющее причинную связь с наступившим последствием»³¹. В науке также используется категория «конституционный деликт», под которым понимается «противоправное, виновное деяние (действие или бездействие) органа публичной власти или должностного лица такого органа, которое причиняет либо создает опасность причинения вреда общественным отношениям в сфере осуществления публичной власти и за которое нормами конституционного права Российской Федерации предусмотрена конституционно-правовая ответственность»³². По нашему представлению, применение термина «конституционный деликт» хоть и не противоречит природе рассматриваемой категории, однако его употребление в качестве основного, описывающего основание конституционной

³¹ Скифский Ф. С. Конституционные правонарушения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1998. С. 23.

³² Мышко Ю. А., Петрюк М. Ю. О конституционных правонарушениях и конституционно-правовой ответственности // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 7. С. 70.

ответственности, излишне. Следуя традиционным положениям теории права, более целесообразно именовать исследуемое явление конституционным правонарушением.

Все же следуя позиции общей теории правонарушения, под конституционным правонарушением предлагаем понимать «виновно совершенное органом публичной власти или его должностным лицом общественно вредное деяние, за совершение которого нормами конституционного права установлена конституционно-правовая ответственность».

Возвращаясь к исследуемому нами примеру конституционной ответственности, следует отметить, что в рассматриваемом случае основанием отрешения Президента от должности, т.е. правонарушением является совершение им государственной измены или иного тяжкого преступления. По своей сути, эти отношения имеют уголовно-правовую отраслевую принадлежность, однако в данном случае субъект правонарушения и характер последствий настолько специфичны, что на момент отрешения Президента от должности сложившиеся правоотношения следует считать конституционно-правовыми, а ответственность - конституционно-правовой.

Наконец, неблагоприятные последствия (четвертый признак конституционной ответственности) состоят в лишении лица высшей государственной должности, полной либо частичной утраты прежнего иммунитета и невозможности в будущем занимать эту должность или баллотироваться на нее³³. Такие негативные последствия в большей степени носят личный характер, что выражено в невозможности восстановить свой прежний социальный статус и т.д.

³³ Маннапова А. Р. Конституционная ответственность Президента РФ: некоторые вопросы правоприменения // Актуальные проблемы права и экономики: сборник научных трудов. Саратов, 2017. С. 97-101.

Как и любой вид юридической ответственности, конституционная ответственность имеет свои цели и принципы.

Цель ответственности - это тот идеальный результат, для достижения которого лицо, совершившее правонарушение, привлекается к ответственности. Помимо общих целей, присущих всем видам юридической ответственности (применение к правонарушителю мер государственного принуждения; восстановление справедливости и предшествующего правонарушению состояния общественных отношений, которым был нанесен вред; общая и частная превенция), конституционно-правовая ответственность имеет и специальные цели, обусловленные ее спецификой: «обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ, охрана действующей Конституции РФ, восстановление конституционного правопорядка и законности, справедливость возмездия»³⁴.

Конституционная ответственность выполняет также специфические функции, которые выступают основными направлениями воздействия на правонарушителя и на общество, служащими реализации целей ответственности. В науке выделяют разное количество функций конституционной ответственности, но, по крайней мере, многие авторы сходятся в существовании двух из них: карательной и восстановительной. Первая выражается в деятельности Конституционного Суда РФ по выявлению соответствия норм законодательства Конституции РФ, разрешению споров о компетенции и т.д. Карательная функция направлена на достижение справедливого возмездия посредством применения к правонарушителю мер конституционно-правовой ответственности.

Конституционная ответственность, как и любой вид юридической ответственности, базируется на определенных принципах,

³⁴ Мышко Ю. А., Петрюк М. Ю. О конституционных правонарушениях и конституционно-правовой ответственности // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 7. С. 70.

т.е. основополагающих началах, идеях, определяющих ее правовое содержание. Юридическая ответственность в целом основывается на следующих принципах: наступает лишь за деяния, являющиеся противоправными; принцип законности; справедливости; презумпции невиновности; целесообразности; неотвратимости наказания³⁵.

Стоит отметить, что с учетом специфики конституционной ответственности, первый из указанных принципов не стоит включать в систему основополагающих начал, т.к. из самого определения понятия конституционного правонарушения следует то, что конституционная ответственность может наступить только при наличии всех признаков соответствующего правонарушения, коим и является противоправность. Во-вторых, принцип неотвратимости наказания стоит заменить на принцип неотвратимости мер государственного принуждения, применяемых в рамках привлечения правонарушителя к ответственности.

К специфическим принципам конституционной ответственности иногда относят принцип коллективности и индивидуализации ответственности³⁶. По нашему представлению, данный принцип особенно точно определяет сущность и особенности конституционной ответственности, субъектами которой могут быть как органы публичной власти, так и их должностные лица. Примером коллективной ответственности может выступать институт роспуска регионального парламента (ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

³⁵ Мелехин А. В. Теория государства и права: учебник с учебно-методическими материалами. М.: Маркет ДС, 2009. С. 331.

³⁶ Кошелев Е. В. Принцип коллективности и индивидуализации ответственности как специфический принцип конституционной ответственности // Вестник научных конференций. 2016. № 4-5 (8). С. 111.

Федерации»³⁷). Примером индивидуализированной ответственности должностного лица того же органа является применение мер принуждения к депутату регионального парламента. Так, согласно ст. 45 Закона

Краснодарского края от 24 апреля 1995 г. № 4-КЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Краснодарского края»³⁸, Законодательное Собрание по предложению комитета (комиссии), председателя Законодательного Собрания или по инициативе не менее одной трети депутатов может за неоднократное (три и более раза) неучастие депутата без уважительных причин в работе пленарных заседаний Законодательного Собрания досрочно прекратить его полномочия.

Интерес представляет точка зрения Г. А. Борисова, который среди принципов материальной юридической ответственности выделяет процессуальные принципы, на которых основывается процедурно-процессуальный механизм привлечения к ответственности. Это такие принципы как: «принципы состязательности, гласности, презумпции невиновности, обоснованности, и др.»³⁹.

Таким образом, рассмотренные нами признаки конституционной ответственности полностью соответствуют признакам юридической ответственности, что позволяет признать первую разновидностью последней. Конституционная ответственность основана на нормах конституционного права, имеющего фундаментальный характер для всей российской системы права. Специфика предмета и метода конституционно-правового регулирования, особенности материально-правовой и

³⁷ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. 18 октября. № 42. Ст. 5005.

³⁸ О статусе депутата Законодательного Собрания Краснодарского Края: Закон Краснодарского Края от 24 апреля 1995 г. № 4-КЗ (ред. от 6 декабря 2017 г.) // Кубанские Новости. № 86. 1995. 23 мая.

³⁹ Борисов Г. А. Теория государства и права: учебник. Белгород: Изд-во БелГУ, 2007. С. 257-258.

процессуальной составляющей конституционной ответственности позволяют сделать вывод о необходимости признания конституционной ответственности самостоятельным видом юридической ответственности, что подтверждается теоретическими положениями, законодательными нормами, а также фактическими примерами (отрешением Президента РФ от должности, например).

Дисциплинарная ответственность имеет особую отличительную черту, которая отделяет ее от других видов юридической ответственности.

Дисциплинарная ответственность нацелена на обеспечение дисциплины в «ведомственных» пределах в рамках служебного подчинения. Очень часто дисциплинарную ответственность относят только к трудовому праву, однако необходимо обратить внимание на то, что дисциплинарное принуждение регламентируется несколькими отраслями, административным, уголовно-исполнительным, трудовым, но в некоторых случаях и другими подзаконными нормативно-правовыми актами. Также необходимо обратить внимание, что на сегодняшний день отсутствует единый нормативный правовой акт, который смог бы регулировать определенные вопросы применения мер дисциплинарной ответственности. Существуют различные категории работников, служащих, учащихся и иных лиц, которые привлекаются к дисциплинарной ответственности в соответствии с многочисленной совокупностью нормативных правовых актов, при этом, имеющих различную отраслевую принадлежность и юридическую силу.

Такую множественность и разрозненность необходимо систематизировать.

Считаю необходимым разделить данные категории лиц, дисциплинарная ответственность которых регулируется нормами

трудового права и тех, на кого распространяется административное право, в этой сфере.

Перейдем к такому понятию, как дисциплинарное взыскание.

Дисциплинарное взыскание – это внешнее проявление дисциплинарной ответственности, которые являются ответом на совершенное дисциплинарное деяние (проступок). В большинстве случаев за дисциплинарное взыскание следует, как правило, только публичное осуждение лица, без применения реальных серьезных принудительных мер.

Различают три вида дисциплинарной ответственности:

- общая (на основе Трудового кодекса РФ);
- специальная (на основе уставов, положений о дисциплине);
- в порядке подчиненности (для руководителей предприятия, учреждения, организации и их заместителей).

К дисциплинарным взысканиям относятся: замечание, выговор, увольнение и др.

Материальная ответственность состоит в обязанности работодателя возместить работнику или обязанности работника возместить работодателю ущерб, причиненный в результате виновного противоправного действия или бездействия. Материальная ответственность предусмотрена нормами трудового права. Необходимо отметить, что для наступления материальной ответственности необходимы следующие условия: наличие прямого действительного ущерба (но не упущенной выгоды), причиненного одной из сторон трудового договора, отказ стороны добровольно возместить причиненный вред (например, порча работником станка на производстве в связи с нарушением техники безопасности).

2. Характеристика мер юридической ответственности, применяемых к государственным служащим

2.1 Особенности деятельности государственных служащих

Так в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об основах государственной службы РФ», государственным служащим в России признается «гражданин РФ, исполняющий обязанности по государственной должности (государственной службы) за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта Федерации».

Государственный сектор – довольно обширная сфера, в которой задействовано огромное количество людей. Согласно статистической информации на конец 2016 года в качестве государственных служащих и сотрудников государственных учреждений в России трудоустроено порядка 5,4 миллиона человек.

Признаки государственных служащих:

Во-первых, это наличие общей цели деятельности. Так, по мнению Ю.Н. Старилова, все государственные служащие имеют целью своей деятельности «практическое осуществление функций государства, решение его задач, обеспечение благосостояния общества, удовлетворение публичных интересов на основе принципов и положений, установленных в Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Федерации».

Во-вторых, наличие внутренней организации. Согласно российскому законодательству должности государственной службы подразделяются на:

- Должности федеральной государственной гражданской службы;

- Должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;

- Воинские должности;

- Должности федеральной государственной службы иных видов.

При этом по результатам государственной аттестации российским чиновникам присваиваются определенные квалификационные разряды (1, 2 и 3-й класс), в соответствии с которыми определяется уровень их профессиональной подготовки, а также степень их соответствия с занимаемой должностью государственной службы.

Третий признак государственных служащих как социальной группы – наличие общих и уникальных для данной категории лиц прав и обязанностей.

Так в соответствии с рассмотренным нами ранее Федеральным законом «Об основах государственной службы в РФ» российский чиновник имеет право на:

- Ознакомление с документами, содержащими информацию о его правах и обязанностях в соответствии с занимаемой им должностью государственной службы;

- Принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями, а также получение необходимой информации и материалов для их исполнения;

- Продвижение по службе, увеличение денежного вознаграждения в соответствии с результатами его деятельности, стажем и уровнем квалификации;

- Повышение квалификации и профессиональную переподготовку за счет средств соответствующего бюджета;

- Пенсионное обеспечение с учетом стажа его деятельности на занимаемой должности государственной службы;

- Объединение в профессиональные союзы, ассоциации для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов и т.д.

При этом государственный служащий обязан:

- Обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции Российской Федерации;
- Добросовестно исполнять свои должностные обязанности;
- Обеспечить соблюдение и защиту прав и свобод граждан РФ;
- Поддерживать уровень своей квалификации, необходимый для исполнения должностных обязанностей;
- Хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и т.д.

Четвертый признак – это внутреннее и внешнее восприятие государственных служащих, их оценка. Так согласно исследованию ВЦИОМ (всероссийского центра изучения общественного мнения), проведенному в апреле 2013 года, 20% россиян считают российских депутатов взяточниками, казнокрадами и мошенниками. 12% населения России полагают, что в большинстве своем чиновники бездельничают, 6% считают, что они решают свои интересы и только 18% уверены, что они заботятся о народе.

Рассматривая портрет государственного служащего россияне выделают такие его положительные качества, как образованность и профессионализм. Среди отрицательных качеств 60% респондентов назвали постановку на первый план своих собственных интересов, а также склонность к взяточничеству.

Схожие результаты показал и свободный ассоциативный эксперимент, проведенный Е.В. Чернец в 2010 году. Целью данного исследования выступало составление стереотипного образа российской государственного служащего. Так по мнению россиян большинство современных чиновников России – это не порядочные, равнодушные, некомпетентные бюрократы, занимающиеся различными бумажками и подверженные коррупции.

Противоположного мнения выступают сами гос. служащие. По их мнению, современный российский чиновник – компетентный и трудолюбивый представитель власти (данные ассоциации возникли у 47 респондентов, задействованный в государственном секторе).

Согласно исследованию, проведенному Е.А. Лазуковой в 2012-2013 гг.(выборка которого составила 600 человек: 300 государственных служащих и 300 служащих муниципальных) большинство современных чиновников оценивают себя весьма положительно. Позитивные ассоциации при упоминании о государственных служащих возникают у $\frac{3}{4}$ муниципальных (76,3%) и у каждого 9-го чиновника из 10 государственных служащих (90,4%).

Негативные ассоциации у пермских чиновников не встречаются совсем, только 5% в среднем испытывают «скорее отрицательные» эмоции.

Таким образом, согласно проведенному нами теоретическому анализу, современные российские государственные служащие являются социальной группой и обладают необходимыми для ее выделения признаками, среди которых наличие общей цели деятельности, наличие внутренней организации, групповых норм и обязанностей, а также внутреннее и внешнее восприятие государственных служащих, их оценка.

2.2 Правонарушения среди государственных служащих

Отличительным признаком большинства преступлений, совершаемых государственными служащими-должностными лицами, являются корыстный мотив или иная личная заинтересованность такого лица.

Государственный служащий (должностное лицо), виновный в совершении преступления, приобретает статус субъекта преступления, либо, при совершении им преступления посредством использования своих служебных или должностных полномочий – специального субъекта.

Это, объясняется, в первую очередь тем, что, анализируемые преступления совершаются государственными служащими-должностными лицами, совершение ими таких преступлений становится возможным, благодаря занимаемому ими должностному положению вопреки интересам службы. Иными словами, такое преступление может совершить только специальное должностное лицо, являющееся государственным служащим, то есть специальным субъектом.

Согласно положениям п. 8, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» субъектом преступлений, предусмотренных частью 1 статьи 285 УК РФ и частью 1 статьи 286 УК РФ, является лицо, осуществляющее функции представителя власти, выполняющее организационно-распорядительные или (и) административно-хозяйственные функции в государственном органе, органе местного самоуправления, государственном и муниципальном учреждении, государственной корпорации, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации и при этом не занимающее в указанных органах государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъектов РФ.

В п. 9 настоящего постановления говорится о том, что: «При решении вопроса о субъекте преступления, предусмотренного частью 2 статьи 285 УК РФ или частью 2 статьи 286 УК РФ, судам следует исходить из пунктов 2 и 3 примечаний к статье 285 УК РФ, согласно которым под лицами, занимающими государственные должности Российской Федерации, понимаются лица, занимающие государственные должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами для

непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (п. 2 примечаний), а под лицами, занимающими государственные должности субъектов Российской Федерации, – лица, занимающие должности, устанавливаемые конституциями или уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (пункт 3 примечаний). Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации утвержден

Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 (в редакции от 26 января 2017 г. № 35) 2 .

Под субъектом преступления, занимающим государственную должность Российской Федерации, понимаются лица, занимающие государственные должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, а под лицами, занимающими государственные должности субъектов Российской Федерации, – лица, занимающие должности, устанавливаемые конституциями или уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Как было отмечено выше, в действующем уголовном законе преступления со специальным субъектом занимают значительное место. Анализ диспозиций этих статей указывает на то, что, совершаемые ими преступления причиняют существенный вред самым различным общественным отношениям, обеспечивающим нормальное функционирование органов государственной власти и местного самоуправления. Должностные лица, совершающие общественно-опасные деяния, благодаря занимаемому положению в государственных органах или местного самоуправления, и вопреки его интересам, причиняют вред

функционированию указанных органов и гражданам Российской Федерации, особенно, когда их преступная деятельность связана с организованной преступностью и проявлениями коррупции.

Минтруд России в рамках приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности» провел мониторинг практики привлечения к ответственности за совершение коррупционных правонарушений государственных служащих, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия. В приоритетном проекте участвуют МЧС России, ФАС России, ФНС России, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС России.

Директор Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Минтруда России Дмитрий Баснак напомнил, что федеральные органы исполнительной власти – участники приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности» реализуют комплекс правовых и организационных мер по минимизации коррупционных рисков, а также комплекс профилактических мероприятий, направленный на формирование у служащих контрольно-надзорных органов нетерпимого отношения к проявлениям коррупции.

По данным мониторинга, за 9 месяцев 2017 года к юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений привлечено 1362 федеральных государственных служащих, из которых 1319 замещают должности федеральной государственной службы в территориальных органах и 43 – в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти. При этом в территориальных органах к дисциплинарной ответственности привлечено 1274 человека, к административной – 41 человек, к уголовной – 4 человека.

Федеральные государственные служащие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти – участников приоритетного проекта привлекались к уголовной ответственности за следующие преступления:

- получение взятки за непринятие мер в отношении коммерческой организации по результатам проведенных государственного контроля (надзора);
- превышение должностных полномочий, то есть за совершение должностным лицом действий, выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства;
- внесение 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.

«Дисциплинарную ответственность как правило влечет представление заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», – отметил директор департамента.

Также в ходе мониторинга были рассмотрены данные в части уведомления федеральными государственными служащими представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения. «Порядка 4,4 тысячи служащих федеральных органов исполнительной власти – участников приоритетного проекта подали соответствующее уведомление, – сообщил Дмитрий Баснак. – В отношении более 2,8 тысячи таких служащих были приняты меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов».

По мнению директора департамента, то, что по результатам рассмотрения уведомлений зачастую не выявляется необходимость принятия

соответствующих мер, может свидетельствовать, с одной стороны, о том, что госслужащими не всегда правильно квалифицируется ситуация, в которой они оказались, а с другой – о желании госслужащих максимально полно исполнить предусмотренную антикоррупционным законодательством обязанность («перестраховаться»).

В целом, можно сделать вывод, что подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений контрольно-надзорных органов информируют служащих о положениях антикоррупционного законодательства Российской Федерации и проводят соответствующие профилактические мероприятия.

Реформа контрольной и надзорной деятельности началась в 2017 году и уже показала положительные результаты, но для дальнейшей минимизации коррупционных рисков нам требуется решить еще очень много вопросов, что потребует усилий, как со стороны контрольно-надзорных органов, так и со стороны министерства.

2.3 Исследование мер юридической ответственности, применяемых к государственным служащим

В конституциях многих современных государств провозглашены и закреплены основные признаки правовой государственности. Для многих стран ее построение является приоритетной задачей. Одним из основных признаков правового государства, который отличает его от просто государства является связанность государства им же издаваемым правом. Как отмечал немецкий правовед Рудольф Иеринг государство необходимо для защиты интересов общества от частных интересов индивидов, государство должно само подчиняться праву⁴⁰. Действие принципа верховенства права и его частного проявления - принципа верховенства

⁴⁰ История государства и права зарубежных стран: Учебник для бакалавров/отв. ред. Е.В. Епифанова - Краснодар, 2017. - 355 с.

закона, может быть обеспечено только при условии наличия механизмов юридической ответственности.

Юридическая ответственность как обязанность лица, совершившего правонарушение, претерпеть негативные последствия, предусмотренные в санкции юридической нормы⁴¹, выступает действенным рычагом для обеспечения принципа верховенства права. Следует сделать акцент на ответственности государства, его органов и должностных лиц, поскольку правовое государство предполагает необходимость строгого и неуклонного следования закону (в широком смысле этого слова) всеми субъектами права, в том числе и в первую очередь, должностными лицами и компетентными государственными органами.

В сфере государственного управления в настоящий момент преобладают нормы, устанавливающие юридическую ответственность, прежде всего физических и юридических лиц и уже потом, ответственность государственных структур. Безусловно, соблюдение норм права необходимо всеми субъектами правовых отношений. Однако значимость правомерного, ответственного отношения к выполнению своих должностных обязанностей и реализации круга своей компетенции органами государственной власти на пути формирования правового государства - главная задача.

Традиционно, в теории права выделяют уголовную, административную, гражданско-правовую, дисциплинарную и материальную юридическую ответственность. В Уголовном кодексе РФ содержится целый раздел 10, предусматривающий составы преступлений, посягающих на государственную власть⁴². Кодекс об административных правонарушениях

⁴¹ Основы права: учебник / Л. И. Гущина [и др.] // - Краснодар: КубГАУ, 2015. - 291 с.

⁴² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2018, с изм. от 25.04.2018)// <http://www.pravo.gov.ru> - 25.03.2019

РФ⁴³ также содержит в себе целый ряд составов административных правонарушений, субъектами которых выступают должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления. В соответствии с трудовым законодательством также возможно применение мер дисциплинарного воздействия на должностных лиц в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения ими своих должностных обязанностей.

Отдельно следует сказать о механизмах общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и должностных лиц с целью выявления правонарушений. Публично-правовая ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц является необходимой для построения эффективного взаимодействия государства и гражданского общества.

Общественные советы, которые создаются при органах государственной власти, должны выполнять контролируемую функцию. По результатам проведенных проверок ими составляются итоговые документы, содержащие рекомендации и предложения в отношении проверенных органов власти. Однако, как справедливо отмечают исследователи, «в настоящее время нет необходимых механизмов учета данных предложений и рекомендаций»⁴⁴.

На наш взгляд, необходимо законодательно закрепить механизмы отзыва и досрочного прекращения полномочий должностных лиц, не только в случаях привлечения их к мерам уголовной, административной ответственности, но и в случаях систематического невыполнения или ненадлежащего выполнения своих должностных обязанностей, зафиксированных органами общественного контроля. Таким образом, будут

⁴³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018)// <http://www.pravo.gov.ru> - 25.03.2019.

⁴⁴ Ембулаева Н.Ю., Михайлик А.А. Теоретико-правовой анализ отдельных аспектов реализации правовой государственности в России// Власть Закона. 2017. № 4 (32). С. 82-92.

созданы механизмы действенного влияния институтов гражданского общества на государство.

Юридическая ответственность государственных гражданских служащих осуществляется в соответствии с определенными принципами.

Так, к основным принципам относятся:

- законность, т.е. юридическая ответственность относительно государственного гражданского служащего наступает только за деяния, установленные действующим законодательством (административным, гражданским, уголовным, трудовым и др.);

- презумпция невиновности, т.е. государственный гражданский служащий (как и любой другой гражданин) считается невиновным, пока его виновность не будет доказана); - защита прав и свобод человека и гражданина;

- аргументированность, т.е. наступление ответственности только при наличии доказанной виновности лица, замещающего должность государственной гражданской службы, в совершении противоправного поступка;

- справедливость, т.е. ответственность налагается не за мысли, чувства или намерения, а за противоправное поведение;

- неотвратимость наступления, т.е. для правонарушителя юридическая ответственность всегда выражается в определенных неблагоприятных последствиях (материального, морального, личного, организационного, физического характера) и лишении его некоторых социальных благ (свободы, имущества, прав и т.д.);

- индивидуализация, т.е. обеспечение строгого и точного учета характера и степени социальной опасности совершенного преступления, особенностей личности провинившегося гражданского служащего и обстоятельств, которые смягчают или, наоборот, отягчают ответственность.

При изучении юридической ответственности государственных гражданских служащих применяются ее различные классификации. Первая – классификация по правовым последствиям – предполагает дифференциацию юридической ответственности лиц, замещающих должности государственной гражданской службы на позитивную (проспективную) и негативную (ретроспективную). Позитивная, или ретроспективная, ответственность заключается в осознании гражданским служащим обязанности соблюдать предписанные его правовому статусу (должностному и общегражданскому) правовые нормы и действовать в соответствии с ними. Негативная, или ретроспективная, ответственность уже относится не столько к пониманию обязанностей и ограничений, закрепленных за статусом гражданских служащих, и возможных последствий за совершение правонарушения, сколько к обаятельному претерпеванию адекватных лишений, предусмотренных санкциями юридических норм, за нарушение предписаний данных норм. То есть, когда заходит речь об уже совершенном поведении в прошлом, рассматривается именно негативная юридическая ответственность.

На сущности негативной (ретроспективной) ответственности базируется вторая классификация юридической ответственности государственных гражданских служащих – классификация по отраслевому признаку (дисциплинарная, гражданско-правовая, административная, уголовная, конституционная).

Дифференциация юридической ответственности государственных гражданских служащих по отраслевому признаку позволяет сделать вывод о том, что институт юридической ответственности в области государственной гражданской службы представляет собой систему корреляционных, т.е. взаимосвязанных, правовых норм дисциплинарной, административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности.

Что в свою очередь свидетельствует о том, что юридическая ответственность государственных гражданских служащих представляет собой подсистему общегражданской юридической ответственности.

Таким образом, государственные гражданские служащие, обладая специальным правовым статусом государственного служащего, обладают также и общим правовым статусом гражданина Российской Федерации, который определен Конституцией РФ и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, несут ответственность как по общим правовым актам, так и по специальным, отражающим особенности их компетенций.

Под механизмом реализации юридической ответственности должностных лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Е. В. Сандальникова понимает систему, которая является структурно упорядоченной и включает в себя нормы права, определяющие и устанавливающие юридическую ответственность государственных гражданских служащих, правовые отношения и нормативные акты, регулирующие применение юридической ответственности⁴⁵. Иными словами, механизм реализации ответственности в сфере государственной службы – это совокупность средств и методов, с помощью которых осуществляется привлечение гражданского служащего, совершившего правонарушение в связи с исполнением должностных обязательств, к дисциплинарной, административной, гражданско-правовой или уголовной ответственности.

В свою очередь, реализация каждого вида юридической ответственности, применяемого в отношении должностных лиц, замещающих должности гражданской службы, осуществляется в соответствии с определенными критериями: виды взысканий, основания и порядок их применения.

⁴⁵ Сандальникова, Е. В. Юридическая ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации: теоретико - правовое исследование. Автореферат дисс. канд. юрид. н. / Е. В. Сандальникова. – Казань, 2014.

Конституционно-правовая ответственность государственных гражданских служащих наступает за нарушение должностными лицами норм, предусмотренных конституционным правом. Формой реализации конституционно - правовой ответственности служит отстранение от должности лица, которое нарушило конституционный порядок и реализуемый в стране и за ее пределами политический курс⁴⁶. Главным регулятором конституционно - правовой ответственности в Российской Федерации служит Конституция, потому что именно в ней определены условия, причины и порядок отстранения государственных должностных лиц, роспуска парламента, правительства и т.д.

Одной из самых применяемых форм государственного правового принуждения является дисциплинарная ответственность. Данный вид юридической ответственности отражает основные требования к служебному поведению лица, замещающего должность государственной гражданской службы, в ней выражается его отношение ко всем другим обязанностям, которые возникают в процессе соблюдения или несоблюдения трудовой дисциплины, а также проявляется в применении санкций в порядке должностного подчинения за нарушение установленного служебным договором поведения. Источником, определяющим основы дисциплинарной ответственности гражданского служащего, являются статьи 56 - 59 Федерального закона №79 - ФЗ⁴⁷.

В соответствии с ч. 1 ст. 57 Закона о государственной гражданской службе представитель нанимателя имеет право применить к гражданским служащим следующие дисциплинарные взыскания:

1. замечание;

⁴⁶ Липинский Д.А. К вопросу об ответственности государственных служащих / Д.А. Липинский // Российская юстиция. – 2017. – № 12.

⁴⁷ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79 - ФЗ (ред. от 11.01.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – №31. – Ст. 3215.

2. выговор;
3. предупреждение о неполном должностном соответствии;
4. увольнение с гражданской службы.

Учитывая специфику, значимость и отличительные особенности данных видов взысканий, напрашивается вопрос о четком разграничении их между собой. Считаю целесообразным применять более дифференцированный подход, учитывая характер того или иного вида дисциплинарного взыскания.

Большими преимуществами дисциплинарной ответственности являются доступность и эффективность применения; устойчивость мер воздействия на лица совершившее нарушение; пример для других государственных гражданских служащих и др.

Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих отличается от других категорий лиц. Осуществляя часть властных полномочий государственного органа, государственный гражданский служащий наделяется специальными правами, имеющими властную публично-правовую природу, которыми не обладают другие категории служащих и работников.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит такие определения как служебная дисциплина и дисциплинарные проступки государственного гражданского служащего, как основания для привлечения к дисциплинарной ответственности; закрытый перечень дисциплинарных взысканий, также детально регламентирует процедуру привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности. В соответствии с положениями ч.7 ст. 24 и пп.2 ч.2 ст. 47 этого закона ответственность гражданского служащего в определенном объеме может также устанавливаться служебным контрактом и должностным регламентом. Служебный контракт государственных гражданских служащих содержит в себе права и обязанности сторон (статья

23 Закона № 79-ФЗ). Также в служебном контракте полагается ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч.7 ст. 24 Закона № 79-ФЗ).

Что же касается должностного регламента, то в нем не вводятся новые виды дисциплинарных взысканий, не меняются правила их применения, а также не изменяется содержание федерального законодательства, относящегося к дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

Однако в должностном регламенте могут устанавливаться конкретные дисциплинарные взыскания, из числа указанных в ст. 57 Закона № 79-ФЗ, за совершение конкретных правонарушений.

увольнение государственного гражданского служащего как дисциплинарное взыскание возможно за:

- неоднократное неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;

- прогул (то есть отсутствие на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня);

- появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или любого иного токсического опьянения;

- разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- совершение по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда

или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;

- принятие гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа;

- однократное грубое нарушение гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшее за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства Российской Федерации.

При этом закон прямо закрепляет, что за каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Отметим также, что гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия за следующие проступки:

- непринятие им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

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

- участие гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

- осуществление им предпринимательской деятельности;

- вхождение 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;

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

Согласно действующему законодательству, представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, приведшей или способной привести к конфликту интересов, также должен быть уволен по утрате доверия в случае непринятия им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий.

С 01 июля 2017 г. сведения о применении к гражданскому служащему взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения включаются государственным органом, в котором гражданский служащий проходил гражданскую службу, в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, предусмотренный статьей 15 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Гражданский служащий не может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя в период пребывания гражданского служащего в отпуске и в период его отсутствия на службе в связи с временной нетрудоспособностью менее более четырех месяцев подряд в связи с временной нетрудоспособностью, если законодательством

Российской Федерации не установлен более длительный срок сохранения места работы (должности) при определенном заболевании или если для определенной категории граждан законодательством Российской Федерации не предусмотрены гарантии по сохранению места работы (должности), а также в период его временной нетрудоспособности в связи с увечьем, профессиональным заболеванием или иным повреждением здоровья, связанным с исполнением должностных обязанностей, независимо от продолжительности этого периода.

Выше уже отмечались преимущества дисциплинарной ответственности по сравнению с другими видами юридической ответственности, в том числе с административной. Однако в определенных ситуациях эти же достоинства могут стать и ее недостатками. Главным среди них обычно называют проблему злоупотребления дискреционными полномочиями представителя нанимателя.

Безусловно, удобно, когда представитель нанимателя самостоятельно с учетом каждой конкретной ситуации может решать, наказывать государственного гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок, или нет, и если да, то какое именно взыскание к нему применить. Это и есть гибкость дисциплинарной ответственности, и при правильном применении она позволяет руководству органов власти эффективно воздействовать на служащих.

Мы же считаем, что такая полнота власти со стороны представителя нанимателя может привести к различным злоупотреблениям – освобождению «нужных» должностей, увольнению неугодных сотрудников, наложению взыскания на несогласных с руководством служащих, запугиванию и устрашению коллектива и т.п.

Если рассматривать данную проблему с позиций практики – многократные примеры лишь подтверждают, что факт назначения того или иного наказания за коррупционный дисциплинарный проступок

зависит от усмотрения исключительно представителя нанимателя, который хоть и учитывает мнение комиссии по соблюдению требований к служебному поведению, но не обязан с ним соглашаться. Так, например, в одном из федеральных исполнительных органов комиссия на заседании приняла решение о необходимости предупреждения сотрудника о недопущении повторных нарушений за совершение им следующего коррупционного дисциплинарного проступка – он не указал в сведениях о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера своей супруги сведения о счетах, открытых на ее имя в банке «Тинькофф». Счета эти сопровождали кредитный договор, который прекратил свое действие за 2 года до предоставления сведений. Супруга служащего ошибочно считала, что раз она погасила кредит, то и счета закрыты. Представитель нанимателя решил, что этот проступок должен наказываться предупреждением о неполном должностном соответствии. Представляется, что здесь уместно говорить о предвзятости представителя нанимателя.

На наш взгляд, при вынесении решения о наложении дисциплинарного взыскания (особенно в виде увольнения по утрате доверия) следует ориентироваться на мнение комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и ее рекомендации, а также учитывать все обстоятельства, которые привели к совершению служащим проступка (например, фактического расторжения брачных отношений и невозможности предоставления сведений о доходах супруга, с которым служащий находится в разводе; технической ошибки при заполнении сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера, ошибок третьих лиц – банков, Федеральной налоговой службы и пр.), что позволит более эффективно гарантировать права и свободы государственных служащих.

Подводя итоги можно сделать выводы о том, что дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих регулируется только нормами административного права. Только дисциплинарный проступок является основанием наложения дисциплинарной ответственности на государственных гражданских служащих. Один из видов дисциплинарных взысканий, такой как предупреждение о неполном служебном соответствии присущ только к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Мерой дисциплинарного взыскания, характерной для всех категорий работников является увольнение. Что же касается государственных гражданских служащих, то для них установлен собственный полный список дисциплинарных проступков, которые могут привести к применению этой меры. Использование иных дисциплинарных взысканий к государственным гражданским служащим – недопустимо.

Отсутствие полноценной процессуально-правовой основы привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности существенно ущемляет его права и свободы и, в первую очередь, его право на исчерпывающую, объективную и всестороннюю оценку обстоятельств дисциплинарного дела. Очевидно, необходимо учесть основания, перечень поводов для дисциплинарного дела, а также список оснований отказа в возбуждении дисциплинарного дела или его прекращения.

Другим видом юридической ответственности, применяемым в отношении государственных гражданских служащих, является административная ответственность.

Ключевым моментом в определении административной ответственности в сфере государственной гражданской службы является

дефиниция административного правонарушения и умение отличать его от других видов проступков⁴⁸.

Административная ответственность – это применение судьями, органами и должностными лицами установленных государством мер административного наказания к физическим и юридическим лицам за совершение административного правонарушения. Государственные служащие в основной массе несут административную ответственность на общих основаниях с рядовыми гражданами. Вместе с тем можно выделить особую категорию государственных служащих, несущих административную ответственность в повышенном размере – должностные лица. Ответственность именно должностных лиц занимает видное место в институте административной ответственности. В КоАП РФ должностные лица в качестве специального субъекта выделены более чем в ста статьях.

Можно выделить три вида административных правонарушений, совершаемых должностными лицами:

- 1) прямое нарушение правил;
- 2) дача незаконных указаний подчиненным;
- 3) отсутствие контроля за действиями работников, повлекшее нарушение правил.

Второй и третий вид, очевидно, являются специфическими именно для должностных лиц.

Для должностных лиц применимый закон устанавливает только две основные административные санкции: предупреждения и штрафы. Главной особенностью административной ответственности должностных лиц является увеличение налагаемых на них штрафов.

Реальной основой административной ответственности государственных служащих является административное правонарушение,

⁴⁸ Кандрина Н.А. Дисциплинарная и административная ответственность государственных гражданских служащих: проблемы определения правовой природы // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 2.

связанное с несоблюдением установленных правил в области управления, охраны общественного и общественного порядка, природы, общественного здравоохранения и других правил, соблюдение которых является частью их служебных обязанностей.

Должностное лицо подлежит административной ответственности, когда совершенное им правонарушение связано:

1. С неисполнением своих служебных обязанностей. Федеральные законы (например, Закон о государственной службе), законы Российской Федерации (например, в Уставе Новосибирска) и другие законодательные акты (например, Указ Президента Российской Федерации, Постановление Правительства Российской Федерации о лицах различных федеральных органов исполнительной власти) тип должностных лиц, должностные инструкции, правила внутреннего распорядка, дисциплина, должностные инструкции и т. д. законодательства В любом случае, чтобы привлечь должностного лица к административной ответственности, необходимо пересмотреть тот или иной нормативный акт (среди вышеперечисленных) и убедиться, что должностное лицо не выполняет свои служебные обязанности;

2. С ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Можно различить четыре основных условия, при которых может возникнуть административная ответственность должностных лиц:

1) совершаются действия, которые связаны с прямым нарушением общеобязательных административных или поведенческих правил;

2) были изданы команды (инструкции) и инструкции, которые нарушают положения установленных обязательных правил, то есть они не реагируют на них;

3) не соблюдаются обязанности по контролю за соблюдением общеобязательных правил поведения или административных процедур, установленных в законодательстве подчиненными;

4) соблюдение установленных правил входит в сферу служебных обязанностей и заносится в соответствующие описательные ведомости.

Эти термины отражают признаки административного правонарушения, включая противоправность, общественную опасность, вину, наказание и наличие поведения в форме действия или бездействия.

Большинство ученых склонны полагать, что основная часть преступлений будет совершаться этой категорией лиц в форме бездействия, которое обычно состоит из небрежного или безразличного отношения к своим служебным обязанностям. Такое отношение в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации выражается в невыполнении служебных обязанностей, несоблюдении инструкций, непредоставлении достоверной информации, неисполнении решений вышестоящими органами.

Порядок привлечения к административной ответственности госслужащего – это процедура набора должностного лица для совершения (или отказа) в совершении преступления, за которое был принят Кодекс поведения Российской Федерации об административных правонарушениях, дает ответственность.

Порядок привлечения ГГС происходит в следящем порядке:

1. Возбуждение дела об административном правонарушении.

При наличии поводов (указаны в статье административное расследование), должностное лицо возбуждает дело об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении должен содержать дату и место подачи, должность, имя и инициалы лица, подготовившего протокол, информацию о лице, административное дело которого было возбуждено, а также имя, имя и отчество свидетеля и потерпевшего. Имеются свидетели и потерпевшие, место, время и место совершения административного правонарушения, статья в Кодексе поведения или закон

субъекта Российской Федерации, который управляет этой администрацией за невиновное правонарушение, объяснение лица, законный представитель юридическое лицо, в отношении которого в деле имеется другая информация, необходимая для разрешения вопроса.

2. Решения по административному делу:

2.1) Административное расследование

Если административное правонарушение требуется в определенных областях деятельности, инспекция или другая процедура, требующая длительного времени, требует административного расследования.

2.2) Прекращение производства по делу об административном правонарушении до передачи дела на рассмотрение Статья 28.9 Закона Российской Федерации о федеральных правонарушениях предусматривает, что при наличии хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в статье 24.5 Кодекса поведения Российской Федерации, орган или должностное лицо, ответственное за административные правонарушения, принимает решение о прекращении нарушения административных правил, изложенные в статье 29.10 КоАП РФ.

2.3) Направление протокола компетентному должностному лицу или судье для рассмотрения дела

В соответствии со статьей 28.8 Федерального кодекса Российской Федерации, решения прокуратуры (прокуроры) в случае административного правонарушения направляются судье, органу или должностному лицу для заслушивания запрета на административное управление в течение трех дней с даты составления протокола.

3. Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении.

Это одна из самых важных стадий административного производства, потому что кроме общих вопросов (объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона

привлекается к административной ответственности и т.п.) рассматриваются и частные.

4. Результаты рассмотрения дела об административном правонарушении (выносятся постановление или определение).

4.1. О назначении административного наказания (выносятся постановление)

4.2. О прекращении производства по делу об административном правонарушении (постановление).

4.3. Другое: по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносятся определение:

5. Обжалование принятого решения.

Административная ответственность государственных служащих в настоящее время является наиболее передовой формой ответственности. Основные проблемы, связанные с его наложением и исполнением, в настоящее время связаны с двумя проблемами: отсутствием единого определения должностного лица в административном законодательстве и «распространением» правил административной ответственности КоАП в других нормативных актах. Решение по данному делу заключается в принятии нового Кодекса об административных правонарушениях, в котором будут четко изложены общие принципы применения административной ответственности на территории Российской Федерации.

Следующим видом юридической ответственности, которому могут быть подвергнуты гражданские служащие, является гражданско-правовая ответственность. В общем смысле гражданско-правовая ответственность заключается в обязанности субъекта права возместить нанесенный гражданам и организациям имущественный или моральный вред.

Гражданско-правовая ответственность государственного гражданского служащего выражается в том, что он обязан возместить ущерб, который был причинен имуществу государственного органа,

организации или гражданина вследствие неисполнения или халатного исполнения им своих должностных обязанностей.

Так как целью гражданско-правовой ответственности лиц, замещающих должности государственной гражданской службы, установленной Гражданским кодексом Российской Федерации⁴⁹, является компенсация причиненного морального или имущественного вреда, то данный вид юридической ответственности в значительной мере, в отличие от других видов, носит не санкционный, а конъектурный характер, то есть ее главной задачей является не наказать правонарушителя, а восстановить права и свободы государства, коллектива или личности.

Другим видом юридической ответственности, который применяется в отношении государственных гражданских служащих, является уголовная ответственность. Уголовная ответственность гражданских служащих всегда связана с уголовным преступлением в сфере государственной гражданской службы. Механизм реализации уголовной ответственности и основания ее применения в отношении лиц, замещающих должности государственной гражданской службы описаны в разделе XX Уголовного кодекса Российской Федерации⁵⁰ «Преступления против государственной власти».

Таким образом, юридическая ответственность государственных гражданских служащих напрямую связана с их специальным правовым статусом, то есть она основывается на тех правах, обязанностях, ограничениях, запретах, которые определяют его служебное поведение. Из этого, в свою очередь, следует то, что ответственность обладает должностным характером и в случае нарушения установленных

⁴⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51 - ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

⁵⁰ Уголовный кодекс: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63 - ФЗ (ред. от 12.11.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 295.

требований к государственному гражданскому служащему в обязательном порядке будут применены те меры пресечения, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

Наиболее тяжёлым видом ответственности для государственных служащих является уголовная, т.к. в большинстве случаев она предусматривает лишение свободы (в определённых случаях пожизненное заключение), очень большие штрафы, влечёт за собой судимость в случае неисполнения ответственности, в некоторых, определяемых законом случаях, ограничивает возможности лица пользоваться отдельными правами и свободами человека и гражданина. Регулируется Уголовным кодексом РФ (УК РФ).

В главе 30 УК РФ закрепляются составы уголовных преступлений, которые непосредственно зависят от юридического статуса государственного служащего, они закрепляются в ст. 285-293 УК РФ.

Государственные служащие по ним также могут привлекаться за отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140 УК РФ), воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов (ст. 144 УК РФ), воспрепятствование проведению митинга, собрания, шествия, пикетирования или участию в них (ст. 149 УК РФ) и некоторых иных.

Что касается материальной ответственности государственных служащих, хочется отметить, что никто из чиновников законным путём не сможет достигнуть такого уровня материального благосостояния, которое в случае причинения ущерба государству, давала им возможность возместить денежные средства из своих собственных материальных запасов. Поэтому государственные организации всегда сильно рискуют, если дают согласие на занятие тем или иным лицом государственной должности, т.к. на ней от имени всего народа недобросовестный служащий

может причинить огромные убытки неумелым, а также умышленно преступным исполнением своих обязанностей.

Существуют различные точки зрения правоведов на тему выведения самостоятельных видов ответственности. Все они имеют дискуссионный, полемичный характер.

Ими предлагается выделить возмещение морального вреда в самостоятельный вид правовой ответственности по отношению к деятельности государственных служащих и их органов. Закон № 79-ФЗ, в ч. 16 ст. 70 предусматривает, что в случаях увольнения с государственной службы и по некоторым иным основаниям, суд, по письменному заявлению государственного служащего, вправе вынести решение о возмещении в денежном выражении причинённого ему морального вреда, который определяется судом. Она оценивается в деньгах, и наказание отсрочено судебной волокитой. На сегодняшний день вышеописанный вид ответственности не является специальным.

Ответственность государственного служащего подразумевает собой сложное и обширное образование. Функциональное предназначение самой государственной службы – являться аппаратом государственного управления и обеспечивать взаимодействие граждан с государственными структурами. Каждое действие (бездействие) государственного служащего несёт колоссальные юридические последствия для граждан и их различных объединений.

На сегодняшний день становление новой российской государственности нередко тормозится в результате слабой исполнительской дисциплины и безответственности должностных лиц и работников федеральных, региональных органов исполнительной власти.

Неисполнение или нарушение государственных нормативных актов не только порочит государственную власть, но и создаёт условия для коррупции и злоупотреблений, нарушает права и свободы граждан,

подрывает основы конституционного строя РФ, для этого необходимо создать целостную самостоятельную теорию государственно-правового принуждения.

3. Проблемы юридической ответственности, применяемой к государственным служащим и пути их решения

3.1 Проблемы юридической ответственности государственных служащих

Государственная служба – это основной институт организации современного общества, независимо от формы государственного устройства.

Государственная служба стоит на первом месте в структуре государственной власти России, а также занимает центральное место в реализации политических, правовых, экономических реформ, которые проводятся всеми ветвями власти Российской Федерации.

Обеспечение в сфере государственной службы дисциплинированности, законности, правопорядка является актуальной и весьма значимой проблемой.

По мере развития структуры государственного управления вопрос ответственности государственных гражданских служащих приобретает особую значимость. На данную проблему указывал Д.А.Медведев: «Вопрос повышения ответственности начальников за "качество и результаты работы давно назрел.

Государственные и муниципальные служащие обязаны соотносить свои действия с установленными правилами поведения на службе. Их невыполнение должно влечь дисциплинарную, а в необходимых случаях и административную, и уголовную ответственность»⁵¹.

Фактически единого понятия, как «юридическая ответственность государственных гражданских служащих» не было выработано ранее и

⁵¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 30 декабря 2008 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

по настоящее время ситуация не изменилась. Отсутствует как таковой самостоятельный, структурированный институт ответственности гражданских служащих.

Коррупционность большинства государственных служащих постепенно привела к ослаблению служебной дисциплины. Данный факт свидетельствует о необходимости пересмотра действующего законодательства о государственной службе и об ответственности государственных служащих.

В Указе Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» целью является повышения ответственности госслужащих, реформирования механизма, который обеспечивает соблюдение государственными служащими общепризнанных норм служебного поведения. Результатом работы данного механизма обозначена не только разработка правил профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих, но и создание и реализация мер по контролю за соблюдением требований, предъявляемых к поведению государственных служащих.

Проведение в России реформы государственной службы выдвигает на первый план проблемы юридической ответственности лиц, которые обеспечивают реализацию государственно-властных функций в системе государственного управления. Государственные служащие привлекаются ко всем видам ответственности: уголовная, административная, дисциплинарная.

Исключение составляет гражданско-правовая (имущественная) ответственность.

В первую очередь хотелось бы обратить внимание на проблемы привлечения работников государственного аппарата к административной ответственности.

Административным правонарушением признается - виновное действие или бездействие, посягающее на государственный порядок, права и свободы граждан, на установленный порядок управления, за которое предусмотрена административная ответственность. В сфере государственной службы нарушение полномочий одновременно признаётся и административным и дисциплинарным проступком в силу дублирования их составов⁵².

Административная ответственность госслужащих заключается в применении к ним взысканий за нарушение служебной дисциплины органами государственной власти и их должностными лицами.

В основном государственные служащие несут ответственность по дисциплинарному уставу. Но за нарушение правил режима государственной границы РФ; режима в пропускных пунктах через государственную границу ;пограничного режима; ПДД; правил охоты, охраны лесных богатств; правил таможенного контроля госслужащие привлекаются к административной ответственности на общих основаниях. Государственные служащие, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, в случаях прямо предусмотренных ими, несут за совершение административных проступков дисциплинарную ответственность, в остальных случаях - на общих основаниях административную ответственность.

К госслужащим применяют следующие административные наказания: предупреждение, административный штраф и дисквалификация.

⁵² Трудовой Кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51–ФЗ: по сост. на 11 января 2009 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

В области государственной службы применяются любые наказания, названные в КоАП РФ.

Но существует некая особенность. Несмотря на то, что в законодательстве об административной ответственности существует такое понятие, как «должностное лицо», а также введено множество новых составов административных правонарушений, количество специальных норм, где в качестве субъектов ответственности выступают государственные служащие, весьма невелик. По проведённой статистике российские чиновники не привлекаются к ответственности в сфере административных правонарушений по статьям Кодекса РФ об административных правонарушениях: 5.11 «Проведение предвыборной агитации, агитации при проведении референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом»; 5.39 КоАП РФ «Отказ в предоставлении гражданину информации»; 6.3 «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения»; 13.14 «Разглашение информации с ограниченным доступом»; 14.9 «Ограничение свободы торговли»; 15.21 «Использование служебной информации на рынке ценных бумаг»; 17.4 «Непринятие мер по частному определению суда или по представлению судьи»; 20.4 «Нарушение требований пожарной безопасности» и др. Одним из немногих исключений является состав, содержащийся в статье 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств»

Из выше сказанного следует, что институт административной ответственности государственных служащих в правовом отношении развит слабо, на практике почти не применяется. Часть правонарушений, совершённых госслужащими как специальными субъектами административного права следует перевести в категорию дисциплинарной ответственности и совершенствовать данный институт. В иных же случаях, когда государственные служащие выступают носителями

общегражданского статуса следует применять административную ответственность на общих основаниях.

Необходимо также обратить внимание на особенности уголовной ответственности в сфере государственной службы.

В системе государственной службы РФ существует такой акт, как презумпция правомерного поведения работников государственного аппарата, многие из которых ответственно исполняют свои должностные обязанности, отличаются достойным поведением внеслужебное время. Но злоупотребление властными и должностными полномочиями, как правило, приводят к преступлениям в государственной службе. Преступление отнюдь не редкое явление в среде государственных служащих.

Несмотря на занимаемое должностное положение, госслужащие за совершение ими преступлений несут уголовную ответственность наравне с другими гражданами РФ. Основанием для привлечения к уголовной ответственности является деяние, именуемое преступлением.

Глава 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» включает в себя статьи, которые содержат описание признаков преступлений, предусмотренных ст. ст. 285 - 293 Уголовного кодекса РФ.

Среди госслужащих самым распространённым преступлением является взятка. За год к уголовной ответственности за данный вид преступления привлекаются 5-8 государственных служащих. Нередко встречаются и факты уклонения от налогов и вымогательства, факты незаконной предпринимательской деятельности. Также факты нарушения Правил дорожного движения сотрудниками правоохранительных органов.

Статистика в сфере совершения преступлений госслужащих: особо тяжкие преступления – единичные случаи, тяжкие преступления – 37-41,5%, средней тяжести – 18-22%, небольшой тяжести – 31-42%.

Данная ситуация складывается из-за ряда причин: отсутствие должного надзорного аппарата, контролирующего деятельность государственных служащих, длительность процесса расследования и раскрытия этих преступлений, неясность критериев отграничения служебных преступлений от иных правонарушений по службе, влекущих административную ответственность.

Приведенные выше проблемы ответственности государственных служащих на наш взгляд обусловлены коллизиями в законодательстве РФ, недоразвитость государственности Российской Федерации, снижением престижа и привлекательности государственной службы в российском обществе, сращивание отдельных чиновников с криминальными элементами.

Все эти малозначительные проблемы породили одну интегральную проблему - неэффективность деятельности госслужащих.

Еще одна проблема связана с различными подходами по разграничению правоотношений на государственной гражданской службе. Это разделение вытекает непосредственно из содержания этих правоотношений, включающего публично-правовые и частноправовые отношения. Иными словами, регулируемые нормами конституционного и административного права определены принципы, положения по организации и содержанию государственной гражданской службы, а внутриорганизационные правоотношения государственного служащего (поступлением на службу, прохождение и прекращение служебных отношений, обязанности, запреты и ограничения государственного гражданского служащего) регулируются нормами трудового права. Тогда как при привлечении гражданского служащего к уголовной или административной ответственности за коррупционные правонарушения и

преступления в большей степени важна природа имеющихся правонарушений и преступлений⁵³.

Еще одна проблема лежит в плоскости регулирования профессиональных должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий) на гражданской службе с нормами административного и трудового права.

Современные правовые реалии таковы, что государственные гражданские служащие от степени общественной опасности, которая позволяет разграничить юридическую ответственность на виды, несут соответствующие санкции за коррупционные правонарушения и преступления. Однако до настоящего времени законодателем так и не определён исчерпывающий перечень коррупционных проступков, правонарушений и преступлений, за которые субъект публично-правовых отношений подлежит уголовной, административной, гражданско-правовой или дисциплинарной ответственности, что обуславливает возможность применения к государственным гражданским служащим как дисциплинарной, так и административной и уголовной ответственности.

Безусловно, публично-правовой характер осуществления полномочий гражданским служащим определяет особый институт юридической ответственности государственного гражданского служащего – институт служебной ответственности⁵⁴. Более того, формирование такого правового института объективно обусловлено необходимостью кодификации антикоррупционного и служебного права в Российской Федерации, которые бы позволили установить не только исчерпывающий перечень коррупционных правонарушений и преступлений для каждой

⁵³ Кандрина Н.А. Дисциплинарная и административная ответственность государственных гражданских служащих: проблемы определения правовой природы // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2014. - № 2. - С. 145.

⁵⁴ Стариков 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. - № 7.

сферы деятельности государственных органов власти, но и иметь юридически точное определение коррупциогенных признаков правонарушений в сфере деятельности конкретного органа власти.

При этом представляется, что юридическим основанием служебной ответственности государственного гражданского служащего являются правонарушения, связанные не только с непосредственным неисполнением или ненадлежащим исполнением служебных обязанностей, но и несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, личной и иной заинтересованности (прямой и косвенной) в целях противодействия коррупции⁵⁵.

В пользу такого подхода говорит и анализ должностных регламентов государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Брянской области, который позволил сделать вывод о том, что на практике они фактически являются лишь переименованными должностными инструкциями.

Именно ввиду явного отсутствия необходимых по ст. 47 Федерального закона «О государственной службе Российской Федерации» разделов возникает проблема в неверном законодательном определении правовой природы должностных регламентов, рассматривая их лишь в качестве административных локальных актов нормативного содержания. Вместе с тем в ч. 3 ст. 24 Закона должностные регламенты обозначены «существенным условием» служебного контракта.

С другой стороны, включение в число «существенных условий» должностного регламента также представляет собой явную некорректность этой нормы Закона в силу исключения из Трудового кодекса понятия «существенные условия» трудового договора. Вместо этого

⁵⁵ Кизилов В.В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России. Саратов, 2012. - С. 77.

термина в ст. 57 ТК указаны обязательные для включения в трудовой договор условия.

В силу этого фактора применение в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» норм о «существенных условиях» служебных контрактов неоднозначно определяет последствия несогласования, ненадлежащего исполнения или нарушения существенных условий служебного контракта. Между тем из смысла Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следует, что должностной регламент представляет собой самостоятельный нормативный документ, устанавливающий права и обязанности государственного гражданского служащего наряду со служебным контрактом, и является своеобразным приложением к служебному контракту⁵⁶. Поэтому исключение из п. 3 ч. 3 ст. 24 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» термина «должностной регламент» позволит обеспечить реальное действие принципа персональной ответственности государственных гражданских служащих за ненадлежащее исполнение или неисполнение своих служебных обязанностей и быть основой для служебно-дисциплинарной ответственности. Термин «служебно-дисциплинарная ответственность» значительно сужает правовую природу ответственности государственных гражданских служащих, обусловленную особенностями профессиональной служебной деятельности.

Должностной регламент – это лишь отсылочный нормативный локальный правовой акт, который необходимо соблюдать. Поэтому представляется необходимым при заключении служебного контракта соблюдать регламент соответствующих должностей государственной

⁵⁶ Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. Монография / под ред. Е.А. Ершова. М.: Статут, 2008. - С. 256.

гражданской службы, а не указывать на должностной регламент как на существенное условие.

Поправку следует внести и п. 21 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции», заменив слова «которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах» на слова: «которые должны быть отражены в результатах служебной деятельности работников».

При подобном подходе предмет служебной деятельности государственного гражданского служащего напрямую связан с привлечением к дисциплинарной ответственности в связи с совершением служебно-дисциплинарного деликта или с привлечением к материальной ответственности государственных служащих в связи с причинением материального ущерба государственным органам в рамках коррупционных служебных правоотношений⁵⁷. Данная поправка в определённой степени относит к предмету служебной деятельности и неправовые этические нарушения государственных гражданских служащих, трудно регулируемых дисциплинарной ответственностью в настоящее время⁵⁸.

3.2 Институт служебной ответственности государственных служащих

Применительно к обоснованию включения служебной ответственности за коррупцию в институт формирующегося служебного права представляется необходимым выделить основные характерные признаки служебной ответственности за коррупцию:

1) субъектом служебной ответственности являются только государственные и муниципальные служащие, состоящие или состоявшие в

⁵⁷ Добробаба М.Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. - 2013. - № 7.

⁵⁸ Кизилов В.В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России. Саратов, 2012. - С. 77.

служебных отношениях и причинившие ущерб государственному или муниципальному органу в результате коррупции;

2) на государственного и муниципального служащего, вступившего в служебные правоотношения с государством (субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием) в лице представителя нанимателя, распространяются обязанности, которые конкретизируются в служебном распорядке государственного и муниципального органа и служебном контракте. В данном случае речь идёт не только о должностных обязанностях государственных гражданских служащих, но и других полномочиях в рамках служебных обязанностей и правоотношений.

Ввиду этого законодательное закрепление служебной ответственности государственного гражданского служащего за коррупцию могло бы быть обеспечено путём использования по аналогии уже сложившегося 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), а принятие, в этой связи, Дисциплинарного кодекса государственного гражданского служащего⁵⁹, позволило бы разделить дисциплинарные проступки государственного гражданского служащего, за совершение которых они несут дисциплинарную ответственность в соответствии с Федеральным законом о гражданской службе и иными нормативными правовыми актами, регулирующими порядок прохождения гражданской службы. Кроме того, в рамках Дисциплинарного кодекса государственного гражданского служащего для реализации принципа соразмерности дисциплинарной ответственности предлагается введение дисциплинарных

⁵⁹ Стариков 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 и др.

производств дисциплинарными судами государственных органов власти, с обязательным привлечением общественного контроля.

На сегодня, законодатель рассматривает юридические основания дисциплинарной ответственности в положениях главы 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе» Федерального закона о гражданской службе, в том числе ч. 7 ст. 59.3 коррупционные правонарушения как разновидности служебной ответственности гражданского служащего, не относя коррупционные правонарушения к особой категории дисциплинарных проступков, за совершение которых к гражданским служащим применяются дисциплинарные взыскания⁶⁰.

Предлагаемый подход позволил бы выделить государственного гражданского служащего и в качестве специального субъекта служебной ответственности за совершение коррупционных правонарушений, связанных с прохождением службы, которые являлись бы основаниями для административной и уголовной ответственности за коррупцию.

Таким образом, формирование института служебной ответственности государственного гражданского служащего позволяет более конкретно выделить правовой статус юридической ответственности за совершение коррупционного правонарушения или преступления, связанного с прохождением государственной гражданской службы. В связи с этим, следует отметить, что более радикальные меры юридической ответственности: если материальная выгода, являющееся причиной возникновения конфликта интересов реально получена; если имущественная выгода использована и реализована; если иные выгоды нельзя отклонить и вернуть, позволили в подобного рода ситуациях

⁶⁰ Добробаба М.Б. Проблема систематизации служебно-дисциплинарных деликтов // Административное право и процесс. - 2013. - № 7.

расширить меры юридического воздействия на выгоды, явившимися причиной возникновения конфликта интересов.

В качестве наиболее радикальных мер можно предположить следующие:

1. Если государственный служащий замещает государственную должность, которая предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, владеет ценными бумагами, долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций, то в целях предотвращения конфликта интересов он обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги, доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством. Несмотря на наличие такого требования, исполнение этой обязанности гражданскими государственными служащими лицом, являющимся стороной конфликта интересов, остаётся юридически неурегулированным.

Особенно трудно разделить понятие «доверительное управление», когда ценные бумаги, акции, доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций передаются близким родственникам, свойственникам или аффилированным лицам. В подобных ситуациях эти лица остаются собственниками указанных активов и имущества, либо полностью контролируют меры по защите своих интересов, а специализированных организаций, обязанных принять такое имущество не существует, как и правового механизма передачи, контроля и надзора в доверительное управление ценных бумаг, акций, долей участия, паёв в уставных (складочных) капиталах организаций⁶¹.

⁶¹ Куракин А.В. Правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации (теоретико-административные аспекты). М., 2004. С. 126 и след.; Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. - 2008. - № 4. - С. 33-38.

Для обеспечения надлежащего исполнения этой нормы предлагается принять специальный Федеральный закон «О порядке передачи в доверительное управление имущества государственных служащих»⁶².

В данном законодательном акте можно было бы предусмотреть как публично-правовые гарантии передачи активов государственного служащего в доверительное управление, так и порядок декларирования, переданных в доверительное управление активов.

2. Как известно, факт непринятия государственным гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является грубым правонарушением антикоррупционного законодательства, предусматривающее увольнение в связи с утратой доверия⁶³. Эта мера юридической ответственности также предусмотрена в ч. 6 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции»⁶⁴ и в ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе». Однако увольнение в связи с утратой доверия представителем нанимателя государственного гражданского служащего характеризуется в научной литературе как несовершенный механизм, не обеспечивающий и не способствующий ликвидации последствий конфликта интересов на государственной службе. Так, например, на практике участились случаи, когда использования различных методов «скрытия» конфликта интересов позволяет допускать увольнение государственного гражданского

⁶² Модельный закон об основах государственной службы (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.06.1998 Постановлением 11-5 на 11-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) / Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств. - 1998. - № 18. - С. 103-128.

⁶³ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. - 07.01.2002. - № 1 (ч. 1), ст. 3.

⁶⁴ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // СЗ РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6228.

служащего по собственному желанию в целях сохранения личных интересов госслужащего, фактически не неся юридической ответственности, так как сам процесс увольнения относится к полномочиям нанимателя.

Основной причиной такой практики является, прежде всего, юридическая несостоятельность самой категории «утрата доверия», а для этого следует выяснить семантическое, этимологическое и правовое содержание этих терминов.

Исходя из контент-анализа этих терминов можно предположить, что «доверие» в значительной степени является этической категорией⁶⁵.

Подразумевая доверие на государственной гражданской службе, мы исходим из понимания служебных отношений государственного служащего, которое основывается на убеждённости в преданности государственной службе, честности и ответственности перед государством.

В противовес «доверию» мы рассматриваем служебные отношения на государственной гражданской службе как изначально не доверительные, подверженные сомнению общие интересы государства и служащего, а как следствие и неискренностью мотивов государственного гражданского служащего на государственной службе.

Изменить данный подход возможно было бы путём использования порядка наложения взысканий за коррупционные проступки и правонарушения.

Предлагаемый порядок обязан унифицировать существующие подходы и практику юридической ответственности по предотвращению или урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе:

⁶⁵ Административная ответственность: Учебник для ВУЗов / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М.: Волтерс Клувер, 2011. - С. 132.

1. обязательное проведение служебной проверки обстоятельств совершения государственным гражданским служащим проступка или правонарушения, предусматривающее п. 7.1 ч. ст. 81 ТК РФ увольнение в связи с утратой доверия;

2. обязательное, юридически обоснованное раскрытие:

а) характера коррупционного проступка или правонарушения;

б) степени его тяжести;

в) обстоятельств возникновения;

г) причин совершения;

д) наличие или отсутствие соответствующих ограничений и запретов;

е) наличие требований и обязанностей по предотвращению или урегулированию конфликта интересов;

ж) правовых последствий результатов исполнения государственным гражданским служащим своих должностных обязанностей;

3. обязательное установление ограниченных сроков применения взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия.

Для реализации данного механизма предлагается повысить роль комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

4. Согласно действующему законодательству право решения вопроса о возможном увольнении государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия отдаётся на усмотрение руководителя (работодателя), что не противоречит принципу объективности при применении взысканий за совершение коррупционных проступков и правонарушений. Однако этот принцип формализует работу комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Поэтому предлагается внести пункт в Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и

урегулированию конфликта интересов с требованием об обязательном принятии окончательного решения об увольнении государственного

гражданского служащего в связи с утратой доверия только в рамках работы комиссии, а само решение об увольнении государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия должно носить обязательный характер для руководителя (нанимателя) органа власти.

Актуальность этого предложения обосновано и тем, что до настоящего времени так и не создан действенный и объективный механизм декларирования конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Подводя итог, следует отметить, что слишком слабое действие установленных норм за коррупционные правонарушения ввиду их разобщённости и противоречивости требует разработки такого нового правового института как служебная ответственность государственных гражданских служащих за коррупционные проступки и правонарушения с чётким выделением всех видов юридической ответственности, устойчивым понятийным аппаратом и фиксированной процедурой применения, установленных норм.

Государственный служащий обязан выполнять своё предназначение – обеспечивать реализацию функций государственных органов. Для успешной реализации этой задачи государственный служащий обязан знать свои полномочия, которые регламентированы в нормативных правовых актах, обязан соблюдать правила, инструкции по выполнению своей деятельности, выполнять свои функции только в интересах общества и государства и ни в коем случае не в целях удовлетворения своих интересов.

От профессионализма и степени чувства ответственности государственных служащих как представителей власти зависит

эффективность проводимой государством политики, социальное самочувствие общества и авторитет власти.

Заключение

В ходе исследования установили следующие проблемы юридической ответственности, применяемой к государственным служащим:

Можно предложить следующее определение юридической ответственности: это лимитированное во времени претерпевание (переживание) правонарушителем неблагоприятных последствий своего деяния в форме ограничения прав или исполнения новой обязанности, возникающее в связи с назначением уполномоченным государством органом (лицом) наказания (взыскания), установленным в акте применения права, изданном в соответствии с предусмотренной законом процедурой.

Нет оснований рассматривать юридическую ответственность и как особое правовое отношение. Скорее, если подыскивать в механизме правового регулирования место для ответственности, то обнаружить его можно среди актов реализации прав и обязанностей. Ответственность - это не невидимая «нить», сплетенная из взаимных прав и обязанностей государства и правонарушителя, самой «толстой» из которых является обязанность правонарушителя претерпеть неблагоприятные последствия своего деяния, не «виртуальная» взаимосвязь субъектов правоотношения. Ответственность носит «осязаемый» характер, имеет «плотность реальности»; это само по себе имеющее место в действительности переживание неприятностей, лишений, стеснений, обрушившихся на правонарушителя. Это состояние, имеющее протяженность во времени: начинается оно с момента вступления в силу акта применения права (в это время установленные государством обременения также становятся «реальностью» для правонарушителя), заканчивается - в момент исполнения новой обязанности, установленной в правоприменительном акте или в момент истечения срока ограничения права, предусмотренного правоприменительным актом.

Корруптированность большинства государственных служащих постепенно привела к ослаблению служебной дисциплины. Данный факт свидетельствует о необходимости пересмотра действующего законодательства о государственной службе и об ответственности государственных служащих.

Несмотря на то, что в законодательстве об административной ответственности существует такое понятие, как «должностное лицо», а также введено множество новых составов административных правонарушений, количество специальных норм, где в качестве субъектов ответственности выступают государственные служащие, весьма невелик. По проведённой статистике российские чиновники не привлекаются к ответственности в сфере административных правонарушений по статьям Кодекса РФ об административных правонарушениях: 5.11 «Проведение предвыборной агитации, агитации при проведении референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом»; 5.39 КоАП РФ «Отказ в предоставлении гражданину информации»; 6.3 «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения»; 13.14 «Разглашение информации с ограниченным доступом»; 14.9 «Ограничение свободы торговли»; 15.21 «Использование служебной информации на рынке ценных бумаг»; 17.4 «Непринятие мер по частному определению суда или по представлению судьи»; 20.4 «Нарушение требований пожарной безопасности» и др. Одним из немногих исключений является состав, содержащийся в статье 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств».

Институт административной ответственности государственных служащих в правовом отношении развит слабо, на практике почти не применяется. Часть правонарушений, совершённых госслужащими как специальными субъектами административного права следует перевести в

категорию дисциплинарной ответственности и совершенствовать данный институт. В иных же случаях, когда государственные служащие выступают носителями общегражданского статуса следует применять административную ответственность на общих основаниях.

Отсутствие должного надзорного аппарата, контролирующего деятельность государственных служащих, длительность процесса расследования и раскрытия этих преступлений, неясность критериев отграничения служебных преступлений от иных правонарушений по службе, влекущих административную ответственность.

Еще одна проблема связана с различными подходами по разграничению правоотношений на государственной гражданской службе. Это разделение вытекает непосредственно из содержания этих правоотношений, включающего публично-правовые и частноправовые отношения. Иными словами, регулируемые нормами конституционного и административного права определены принципы, положения по организации и содержанию государственной гражданской службы, а внутриорганизационные правоотношения государственного служащего (поступлением на службу, прохождение и прекращение служебных отношений, обязанности, запреты и ограничения государственного гражданского служащего) регулируются нормами трудового права. Тогда как при привлечении гражданского служащего к уголовной или административной ответственности за коррупционные правонарушения и преступления в большей степени важна природа имеющихся правонарушений и преступлений.

Ввиду явного отсутствия необходимых по ст. 47 Федерального закона «О государственной службе Российской Федерации» разделов возникает проблема в неверном законодательном определении правовой природы должностных регламентов, рассматривая их лишь в качестве административных локальных актов нормативного содержания. Вместе с

тем в ч. 3 ст. 24 Закона должностные регламенты обозначены «существенным условием» служебного контракта.

С другой стороны, включение в число «существенных условий» должностного регламента также представляет собой явную некорректность этой нормы Закона в силу исключения из Трудового кодекса понятия «существенные условия» трудового договора. Вместо этого термина в ст. 57 ТК указаны обязательные для включения в трудовой договор условия.

В качестве наиболее радикальных мер можно предположить следующие:

1. Если государственный служащий замещает государственную должность, которая предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, владеет ценными бумагами, долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций, то в целях предотвращения конфликта интересов он обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги, доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством. Несмотря на наличие такого требования, исполнение этой обязанности гражданскими государственными служащими лицом, являющимся стороной конфликта интересов, остаётся юридически неурегулированным.

2. Особенно трудно разделить понятие «доверительное управление», когда ценные бумаги, акции, доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций передаются близким родственникам, свойственникам или аффилированным лицам. В подобных ситуациях эти лица остаются собственниками указанных активов и имущества, либо полностью контролируют меры по защите своих интересов, а специализированных организаций, обязанных принять такое имущество не существует, как и правового механизма передачи, контроля и надзора

в доверительное управление ценных бумаг, акций, долей участия, паёв в уставных (складочных) капиталах организаций.

3. Для обеспечения надлежащего исполнения этой нормы предлагается принять специальный Федеральный закон «О порядке передачи в доверительное управление имущества государственных служащих». В данном законодательном акте можно было бы предусмотреть как публично-правовые гарантии передачи активов государственного служащего в доверительное управление, так и порядок декларирования, переданных в доверительное управление активов.

Список используемой литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 30 декабря 2008 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018)// <http://www.pravo.gov.ru> - 25.03.2019.
3. Трудовой Кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51–ФЗ: по сост. на 11 января 2009 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
4. Уголовный кодекс российской федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации - 17 июня 1996 г. - № 25 - Ст. 2954.
5. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ по состоянию на 28.12.2010г. // Собрание законодательства РФ.- 2003, N 22, ст. 2063.
6. Об основах муниципальной службы в Российской Федерации: Федеральный закон от 8 января 1998 года // Собрание законодательства РФ. - 1998, N 2, ст. 224.
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 г. №79 - ФЗ // СПС Гарант - 2008. - №16.
8. Об основах государственной службы РФ: федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ// Собрание законодательства РФ. -1995.№31. – Ст. 29-90.

9. О государственной гражданской службе в Российской Федерации: федеральный закон от 27 июля 2004г. №79-ФЗ по состоянию на 27.06.2011г) // Парламентская газета. – 2011. – 31 июля. – с.5.

10. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года N 112. // Справочная система гарант.

11. О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы): Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. N 261.

12. Справочная система гарант. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 16 июля 2009 г. № 814. Справочная система гарант.

13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. (от 06.04.2011 N 68-ФЗ, от 21.04.2011 N 69-ФЗ, Постановлением Конституционного Суда РФ от 25.04.2011 N 6-П). Режим доступа: 28.02.2012.

14. Алжеев И. А., Власенко И. Б., Догадайло Е. Ю. Конституционное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. С. И. Носов. М.: Статут, 2014. - 391 с.

15. Базылев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск, 2012. - 314 с.

16. Баранов В.А. Понятие юридической ответственности // Вестник ТГУ. 2017. №2. - 254 с.

17. Биюшкина Н.И. Становление отрасли полицейского права как науки // Вестник Академии права и управления. 2011. № 23. - 128 с.

18. Борисов Г. А. Теория государства и права: учебник. Белгород: Изд-во БелГУ, 2007. - 292 с.

19. Виноградов В. А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: автортеф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. - 54 с.
20. Власова А.С., Лошкарева М.Е., Удалова Н.М. Юридическое лицо и его ответственность: от фикции к реальному субъекту правоотношений Закон. 2018. № 4. С. 120-134.
21. Головач А.А. Позитивная юридическая ответственность: природа и особенности. Студенческий. 2018. № 1-2 (21). С. 71-73.
22. Григорьева И. В. Теория государства и права: учебное пособие. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. - 304 с.
23. Ембулаева Н.Ю., Михайлик А.А. Теоретико-правовой анализ отдельных аспектов реализации правовой государственности в России// Власть Закона. 2017. № 4 (32). С. 82-92.
24. Заиграева Е.И. Необходимая оборона как обстоятельство, исключающее юридическую ответственность. В сборнике: Проблемы становления гражданского общества. Сборник статей VI Международной научной студенческой конференции. Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. С. 30-33.
25. Ивахненко С. Н. Юридическая ответственность в современном российском праве: проблемы правопонимания: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ивахненко Светлана Николаевна. -Ставрополь, 2015. - 84 с.
26. История государства и права зарубежных стран: Учебник для бакалавров/отв. ред. Е.В. Епифанова - Краснодар, 2017. - 355 с.
27. Казанник А. И., Костюков А. Н. Конституционное право: университетский курс. В 2 томах. Т. 1. М.: 2015. Т. 1. - 432 с.
28. Кайзерова Ю.А. Юридическая ответственность органов местного самоуправления. Аллея науки. 2018. Т. 4. № 3 (19). С. 457-460.

29. Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М.: Городец, 2000. - 190 с.

30. Кондратьева С.Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 23 с.

31. Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. - 56 с.

32. Коробова А.П., Азархин А.В., Кузьмина А.В. К вопросу о финансовой ответственности в системе юридической ответственности Евразийский юридический журнал. 2018. № 1 (116). С. 202-204.

33. Кошелев Е. В. Принцип коллективности и индивидуализации ответственности как специфический принцип конституционной ответственности // Вестник научных конференций. 2016. № 4-5 (8). С. 109112.

34. Кротов К.С. Юридическая ответственность за ложную маркировку в России и зарубежных странах. Гуманитарные и юридические исследования. 2018. № 1. С. 159-164.

35. Крысанов А. В. Конституционно-правовая ответственность выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. - 196 с.

36. Кузьмин И.А. Объективно-противоправное деяние как основание объективной (безвиновной) ответственности // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2011. №1. - 411 с.

37. Лазарев В.М. Юридическая ответственность как форма и средство реализации социальной справедливости в советском обществе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. - 173 с.

38. Лигостаева А.И., Орлов А.А. Уголовная ответственность юридических лиц: Зарубежный опыт и перспективы развития в РФ. В сборнике: Актуальные проблемы реформирования современного законодательства. Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2018. С. 144-147.

39. Липинский Д.А. О понятии и методологии исследования юридической ответственности // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2009. № 1. С. 76-82.

40. Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты. М.: РИОР; ИНФРА-М, 2013. 139 с.

41. Любчиков Ю. А. К вопросу об определении административной ответственности должностных лиц // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. - 112 с.

42. Малько, А.В. Теория государства и права / А.В. Малько, Н.И. Матузов. -М.: Юристъ: 2001. - 776 с.

43. Маннапова А. Р. Конституционная ответственность Президента РФ: некоторые вопросы правоприменения // Актуальные проблемы права и экономики: сборник научных трудов. Саратов, 2017. С. 97-101.

44. Марченко М. Н. Проблемы общей теории государства и права: учебник: в 2 т. Т. 2. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016. - 524 с.

45. Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов: Издательство Саратовского ун-та, 1987. - 334 с.

46. Мелехин А. В. Теория государства и права: учебник с учебнометодическими материалами. М.: Маркет ДС, 2009. - 545 с.

47. Мирзоян В.И. Проблемы взаимосвязи финансовой ответственности с иными видами юридической ответственности. В сборнике:

International scientific discoveries 2018 XXXIII международная научно-практическая конференция. 2018. С. 159-161.

48. Мыттко Ю. А., Петрюк М. Ю. О конституционных правонарушениях и конституционно-правовой ответственности // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 7. С. 70-72.

49. Нагорнов К.И., Переверзева Е.В. К вопросу о бюджетной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности Синергия Наук. 2018. № 22. С. 1113-1121.

50. Насекина А.Г., Воробьева С.В. Юридическая ответственность за правонарушения в сфере избирательного процесса. В сборнике: Инновационное развитие науки и образования Материалы Международной (заочной) научно-практической конференции. Под общей редакцией А.И. Вострецова . 2018. С. 160-166.

51. Нохрин Д.Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве. М.: Волтерс Клувер, 2009. - 256 с.

52. Овсепян Ж.И. Юридическая ответственность и государственное принуждение (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). Ростов н/Д: «Эверест», 2015. - 276 с.

53. Основы права: учебник / Л. И. Гущина [и др.] // - Краснодар: КубГАУ, 2015. - 291 с.

54. Павлушина А.А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития / под ред. В.М. Ведяхина. Самара: ГОУ ВПО «Самарская государственная экономическая академия», 2015. 480 с.

55. Переверзева Е.В., Нагорнов К.И. О Некоторых теоретических позициях выделения бюджетной ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности. В сборнике: WORLD SCIENCE: Problems and innovations. Сборник статей XIX Международной научно-практической конференции.: в 3 ч.. 2018. С. 54-56.

56. Пожарский Д.В. Охранительная деятельность государства в духовно-культурной сфере // Вестник Академии права и управления. 2011. № 22. - 183 с.

57. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. -96 с.

58. Синицина С.В., Расулова Р.Н. Административная ответственность, как один из видов юридической ответственности: Теоретический аспект. В сборнике: Высокие технологии, наука и образование: Актуальные вопросы, достижения и инновации. Сборник статей Международной научно-практической конференции : в 2 ч.. 2018. С. 153-157.

59. Сиротин А. С. Юридическая ответственность по советскому праву / А. С. Сиротин // Проблемы ответственности и наказания в советском праве. - М., 1990. - 284 с.

60. Скифский Ф. С. Конституционные правонарушения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1998. - 31 с.

61. Сорокин В.В. Юридическая ответственность: духовно-нравственный подход. Москва, 2018. Сер. Теория и история государства и права.

62. Старовойтов А.А. К вопросу о конституционном характере административной реформы // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления 2011. № 1. - 112 с.

63. Страшун Б. А. К вопросу о понятии конституционного права // Журнал российского права. 2006. № 10 (118). С. 115-123.

64. Травенко Е.Н., Породенко В.А., Ломакина Л.И., Быстрова Е.И., Ильина А.В., Тулендинов Д.Р., Ануприенко С.А. Дискурс о формировании способности и готовности врача нести юридическую ответственность за профессиональные правонарушения. В сборнике: Инновации в образовании.

Материалы IX региональной межвузовской учебно-методической конференции с международным участием. 2018. С. 292-295.

65. Троицкая М.Ю. Понятие функций юридической ответственности // Вестник Академии права и управления. 2011. № 22. - 374 с.

66. Хачатуров Р.Л. Понятие системы юридической ответственности // Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Вып. 1. Тольятти, 1998. 511 с.

67. Цепов Г.В. Ответственность ликвидатора перед кредиторами после исключения юридического лица из ЕГРЮЛ. Юрист. 2018. № 4. С. 55-60.

68. Цишковский Е.А. Юридическая ответственность в правомерном поведении // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2009. №4 (10). 312 с.

69. Чеботарева А.А. Средства массовой информации в сети Интернет: проблемы юридической ответственности // Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. Образования «Читинский гос. ун-т» (ЧитГУ). Чита, 2009. - 312 с.

70. Чич Ю.А. Конституционная ответственность как вид юридической ответственности Кубанское агентство судебной информации PRO-SUD-123.RU: Юридический сетевой электронный научный журнал. 2018. № 1 (4). С. 106-116.

71. Штода И.С. Юридическая ответственность, ее признаки и стадии // Бизнес в законе. 2011. №3. - 514 с.

72. Шубин Ю.П. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Учебное пособие / Саратов, 2018.

73. Щеглова А.А., Зайцева Т.А. Некоторые аспекты определения понятия "юридическая ответственность" в теории права. В сборнике: Правовая система России: история, современность, тенденции развития

сборник материалов V заочной всероссийской научно-практической конференции с международным участием. 2018. С. 176-179.

74. Etzioni A. Lehman E. Sociological Reader in Complex Organizations. Holt. Preinhert and Winston. 1980.

75. Frey F. The Turkish Political Elite. Cambridge. Mass, 1960. 217 p.

76. Galbrait J. How to Control the Military. N. Y., 1967. 89 p.

77. Malinovski B.A. Scientific thery of culture. № 4. 1960.

78. Robert P. Dictionnaire alphabeticque francase. – Paris. – 1980. – Т. 4. P. 430.

79. Oxford Advanced Learner dictionary of English. – Oxford, 1987. – P. 722.