

## ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

© 2013 г. Юрий Михайлович Буравлёв<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** с использованием эмпирического материала, полученного в результате анкетирования и опроса экспертов, в статье рассматриваются актуальные вопросы совершенствования правового регулирования дисциплинарной, административной и материальной ответственности государственных служащих за противоправные деяния, а также эффективность мер государственного принуждения и правовых санкций, предусмотренных действующими нормативными правовыми актами.

**Annotation:** being based on empirical material, gathered as a result of polling experts, the article discusses the problems of improving legal regulation of disciplinary, administrative and material responsibility of civil servants for offences. It also discusses the efficiency of legal sanctions measures, provided by regulatory legal acts in force.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность государственных служащих, эффективность правовых санкций, правоприменительная практика, дисциплинарные взыскания, административные наказания, совершенствование правового регулирования юридической ответственности государственных служащих.

**Key words:** legal responsibility of civil servants, efficiency of legal sanctions, law enforcement practice, disciplinary sanctions, administrative penalties, improving legal regulation of civil servants' legal responsibility.

### Справка

Цель проведенного исследования – получение достоверной информации о современном состоянии и путях совершенствования института ответственности государственных служащих на основе анкетирования и опросного листа экспертов.

Исследование проведено в 32 субъектах Российской Федерации центрального, восточного и западного регионов страны. В общей сложности были опрошены более 400 респондентов, из числа которых экспертами явились руководители подразделений государственной службы и кадров, юридических отделов и других структур – 11%, заместители начальников отделов – 8.4%, ведущие специалисты – 9.4%, главные специалисты – 8.9%, а также профессорско-преподавательский состав отдельных вузов (1.7% докторов наук, 2.1% кандидатов, преимущественно юридических наук).

Средний стаж государственной службы опрошенных составил 11 лет, возраст – 38 лет. Основная категория опрошенных положительно характеризуется по службе, имеет в среднем около 10 поощрений (высший показатель равен 58). Дисциплинарные взыскания указали менее 1% респондентов, но большинство эту графу анкеты не заполняли.

Развитие российской государственности предполагает неуклонное совершенствование института государственной службы, обязанностью административно-управленческого персонала которого являются эффективное обеспечение поступательного развития общества, сохранение и приумножение его материальных и духовных

ценностей и который в конечном счете должен нести всю полноту ответственности (преимущественно персональную) за результаты своей работы<sup>2</sup>.

Становление государственной службы России проходило в сложных и противоречивых условиях и в целом отставало от общего темпа реформ в экономике и социальной сфере, справедливо отмечается в публикациях<sup>3</sup>. Данная диспропорция, характерная для предшествовавших периодов реформирования института государственной службы, не утратила своей актуальности в настоящее время, что наиболее заметно в отношении юридической ответственности государственных служащих. В связи с этим научный и практический интерес представляют сведения, полученные путем анкетирования госслужащих и опроса экспертов, подтверждающие существенные расхождения между результатами реформирования института государственной службы и его важной составляющей – юридической ответственностью государственных служащих (см. *справку*). На вопрос: “Синхронно ли развивалась юридическая ответственность государственных служащих в сравнении с реформированием института государ-

<sup>1</sup> Доцент Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина, кандидат юридических наук (E-mail: umb50@mail.ru).

<sup>2</sup> Значение государства в современной жизни очевидно. Дополнительным свидетельством тому служит Указ Президента РФ “О праздновании 1150-летия зарождения российской государственности” от 3 марта 2011 г. // Росс. газ. 2011. 5 марта.

<sup>3</sup> См.: ЧиновникЪ // <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=329>

ственной службы?» были получены следующие ответы: «да» – 44.7%, «нет» – 48.5% опрошенных, иные ответы – 6.35%, т.е. почти 55% респондентов убеждены в ее замедленном развитии.

В оценочных суждениях экспертов также заметны существенные различия. Так, профессорско-преподавательский состав вузов в подавляющем большинстве (свыше 80%) считает, что правовое регулирование и организационное обеспечение юридической ответственности служащих государственного аппарата значительно отстают от общего хода реформ в сфере государственного управления. Данное мнение разделяют и 43.3% государственных служащих, представляющих среднее управленческое звено. Иные работники государственного аппарата (ведущие и старшие специалисты, консультанты и т.п.) довольно осторожны в оценках совершенствования правового регулирования юридической ответственности в системе госслужбы.

Сдерживающее влияние комплекса проблем, связанных с высокой степенью отчуждения госслужащих от граждан, с недостаточным уровнем их профессионализма, со снижением престижа государственной службы, с необеспеченностью неотвратимости ответственности служащих за свои действия и решения, во многом обуславливает низкую эффективность работы государственных органов, препятствует формированию целостной системы юридической ответственности в сфере госслужбы.

Не вполне последовательной выглядит и позиция законодателя, должностных лиц, обладающих правом законодательной инициативы, юридической науки в решении проблем совершенствования теории и практики юридической ответственности госслужащих, например в части достаточного разнообразия наказаний (взысканий), повышения их эффективности и дифференциации, превентивного и наказательного (карательного) воздействия на виновных лиц.

Недостатки правового регулирования отдельных видов юридической ответственности, избирательность применения наказаний к различным категориям служащих дезавуируют действие таких важнейших правовых принципов, как законность, равенство перед законом, справедливость. Возникает и отрицательный профилактический результат, проявляющийся в формировании у лиц с неустойчивой мотивацией уверенности в собственной вседозволенности, осознании безответственности за свои действия и поступки, что особенно недопустимо в руководящем звене государственного управления. Об актуальности

этой проблемы свидетельствуют конкретные факты<sup>4</sup>.

Развитие института юридической ответственности государственных служащих не следует, однако, рассматривать лишь как усиление санкций за виновно совершенные деяния. Это – одно из обязательных, но не всегда главных направлений работы. Ощутимого результата можно ожидать от комплексного действия правовых средств и фактического обеспечения неотвратимости ответственности виновных лиц, особенно в вопросах противодействия коррупции и ее профилактики как стратегического направления работы.

Более половины экспертов (54.15%), оценивая действующие в настоящее время программные и нормативные документы о государственной службе, не усматривают в них нужной полноты изложения вопросов ответственности, однако значительная часть опрошенных специалистов (37.4%) считает, что она достаточна.

Отношение к профилактике правонарушений в сфере государственной службы также неоднозначно. Если обратиться к мнению экспертов, то 4.65% отмечают высокий уровень профилактики правонарушений в системе госслужбы, 44.55% удовлетворительно оценивают такую работу, 27% полагают, что она практически не осуществляется, 14.65% затруднились ответить на поставленный вопрос. Таким образом, 86.2% компетентных специалистов неудовлетворительно воспринимают состояние профилактической работы с персоналом государственного аппарата. Это подтверждает, во-первых, верность государственного курса на преимущественно профилактические меры воздействия, во-вторых, свидетельствует о том, что сложившаяся практика профилактической работы крайне несовершенна, лишена системности и нуждается в совершенствовании ее правового регулирования. Необходимым компонентом профилактики правонарушений в сфере госслужбы должна стать эффективно работающая система ответственности служащих, обеспечивающая ее неотвратимость и тем самым ее высокое превентивное действие.

Между тем «как-то сложилось, – отмечает Г.В. Атаманчук, – что при почти непрерывных преобразованиях в модели государственной службы основное внимание почему-то обращается на социально-экономические вопросы, а не

<sup>4</sup> См., например, заметку о недостойном поведении начальника ОВД г. Кисловодска, вызвавшем большой общественный резонанс (Полковник разгулялся // Росс. газ. 2011. 25 нояб.).

на *статусные*, которые только и характеризуют *общественную миссию* административного персонала”<sup>5</sup>.

Несмотря на некоторые успехи в осуществлении реформы госслужбы, достаточно полно изложенные в публикациях<sup>6</sup>, не наблюдается заметного продвижения в области совершенствования правового регулирования и практики реализации юридической ответственности государственных служащих. Исключение – усиление уголовно-правовых санкций за коррупционные правонарушения.

В Послании 2011 г. Президент РФ в качестве положительных результатов работы по противодействию коррупции назвал поправки в уголовное законодательство, позволяющие применять кратные штрафы и конфискацию. Ожидается, что данные наказания окажутся достаточно эффективными<sup>7</sup>. В арсенале других средств борьбы с коррупцией помимо существующих видов ответственности глава государства отметил возможность увольнения в связи с утратой доверия, а также высказался по поводу необходимости “радикально снизить экономическую заинтересованность в совершении корыстных преступлений”<sup>8</sup>.

При всей привлекательности инструмента удаления со службы лиц по критерию утраты доверия он далеко не безупречен, поскольку в значительной мере подвержен субъективному фактору, основанному на избыточности дискреционных

полномочий должностных лиц. Отсутствие правовых ограничений, процедурных гарантий, ограниченность общественного контроля и гласности в обоснование утраты доверия могут не привести к желаемому результату, справедливо воспринимаемому общественным сознанием. Следование критерию законности и обоснованности в решении таких вопросов укрепляет доверие к власти и, безусловно, должно обеспечиваться. Пока власть не утруждает себя обязанностью объяснить своим гражданам, почему тот или иной чиновник утратил доверие у лица, принимающего решение об удалении его с государственной службы, и в чем это конкретно выражается.

Увольнение служащего по данному основанию порождает и проблему ответственности тех, кто рекомендовал данного работника на службу, а также руководителя, принявшего решение о назначении на соответствующую должность претендента, утратившего доверие. Не исключен и мотив защиты чести мундира, когда реальная ответственность подменяется незаметным для общества удалением с должности. Представляется, что постановка вопроса о персональной ответственности перечисленных лиц вполне обоснованна, но ее степень должна дифференцироваться.

Некоторые положительные результаты проводившихся в жизнь мероприятий, однако, не столь значительны, чтобы общество, граждане Российской Федерации были удовлетворены итогами проделанной работы. Не вызывает сомнений необходимость не только ее продолжить, но и активизировать, что, безусловно, найдет понимание и поддержку со стороны прогрессивной общественности.

Определенные меры намечены Указом Президента РФ “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления” от 7 мая 2012 г.<sup>9</sup>, в котором Правительству РФ предлагается:

1) представить предложения по корректировке перечней должностей федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками;

2) установить дополнительные требования о раскрытии лицами, замещающими указанные должности, “сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также иной информации, позволяющей оценивать соблюдение установленных законодательством Российской Федерации ограничений

<sup>5</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2008. С. 268.

<sup>6</sup> См, например: Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой. М., 2003; Реформа государственной службы Российской Федерации (2000–2003 годы) / Рук. авт. колл. А.Г. Барабашев. М., 2006; Государственная служба: комплексный подход / Отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2009; Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008; Службное право (Государственная гражданская служба). Учебн. пос. / Общ. ред. И.Н. Барциц; рук. авт. колл. В.Г. Игнатов. М., 2007; Буравлёв Ю.М. Реформы государственного управления и государственной службы в России. М., 2006; Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ. М., 1999; Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Воронеж, 1996; *Его же*. Службное право. Учеб. М., 1996; а также работы А.Г. Барабашева, Д.Н. Бахраха, В.Д. Граждана, А.А. Дёмина, В.А. Козбаненко, А.В. Куракина, А.Ф. Ноздрачёва, Б.В. Росинского, С.Е. Чаннова, Т.В. Шукиной и др.

<sup>7</sup> См.: Взятка в квадрате // Росс. газ. 2011. 5 июля; Чиновнику – штрафную // Там же. 6 мая; Попросила благодарности. За взятку в сто тысяч рублей чиновница заплатит миллионы // Там же. 16 дек.; Пусть платит // Там же. 2012. 1 февр.

<sup>8</sup> См.: Росс. газ. 2011. 23 дек.

<sup>9</sup> См.: Там же. 2012. 9 мая.

в отношении федеральных государственных служащих, замещающих данные должности, в том числе после увольнения с государственной службы”;

3) внедрить систему мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими, деятельность которых связана с коррупционными рисками.

Новые возможности предоставляет данный Указ и в части дополнительного основания для увольнения с госслужбы. Так, законодательство Российской Федерации планируется внести изменения, устанавливающие критерии и порядок “оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, эффективности деятельности руководителей” различных звеньев государственного управления. Результаты такой оценки согласно Указу применяются “в качестве основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующим руководителем своих должностных обязанностей”.

В публикациях по актуальным проблемам государственной службы преобладают критические оценки процесса и результатов реформ<sup>10</sup>, что актуализирует необходимость не только научного обеспечения дальнейших преобразований института государственной службы, но и выработки научных рекомендаций по комплексному совершенствованию правового регулирования юридической ответственности госслужащих.

В 2012 г. в числе семи приоритетов нового кабинета министров названа необходимость “вплотную заняться реформированием государственной службы”<sup>11</sup>. Надеемся, что это будут и вопросы совершенствования всех известных видов ответственности представителей властных структур перед гражданами, а также перед самим государством.

Дальнейший импульс преобразованиям института госслужбы дает Федеральная программа “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”, утвержденная Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г.<sup>12</sup> Обращает на себя внимание предупредительно-профилактическая направленность мер, предусмотренных этим документом.

Вместе с тем не все упущения предыдущих нормативных правовых актов учтены в этой Программе. Например, явно недооценивается превентивное и наказательное значение различных видов юридической ответственности служащих за противоправные деяния.

В ходе реализации данной Федеральной программы предполагалось проведение экспериментов в соответствии с утвержденным Указом Президента РФ Положением о порядке осуществления антикоррупционной работы от 6 июня 2007 г.<sup>13</sup> Однако необходимой информации о проведении экспериментов в области профилактики правонарушений и совершенствования юридической ответственности государственных гражданских служащих обнаружить не удалось.

С целью успешного осуществления реформы госслужбы Указом Президента РФ от 15 декабря 2008 г. № 1775<sup>14</sup> была образована Комиссия при Президенте РФ по вопросам реформирования и развития государственной службы. Согласно Положению в задачи Комиссии входят “рассмотрение предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о государственной службе” и анализ практики его применения. Вопросы ответственности также могли бы стать предметом обсуждения в процессе реализации названных задач, но прямого указания на это данный документ не содержит. О ее работе можно судить по материалам, размещенным на официальном сайте главы государства. Так, на заседании Комиссии, которое проходило 9 декабря 2011 г., были «рассмотрены вопросы, связанные с подготовкой проектов федеральных законов «О военной службе Российской Федерации», «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”» (в части формирования и использования кадрового резерва на государственной гражданской службе), а также проекты иных нормативных правовых актов в сфере государственной службы. По всем вопросам приняты соответствующие решения”<sup>15</sup>. Сопровождавшее 16 декабря 2010 г. было посвящено “результатам проведения социологического опроса с целью определения индекса доверия граждан к государственным служащим”, но широкой аудитории итоги опроса неизвестны. Таким образом, в официальных материалах о работе Комиссии тематика совершенствования института юриди-

<sup>10</sup> См.: Гришкова А.А. К вопросу о реформе государственной службы (Организационно-правовые аспекты) // Гос. и право. 2012. № 2. С. 15–25.

<sup>11</sup> Семь нот // Росс. газ. 2012. 22 мая.

<sup>12</sup> См.: <http://www.rg/2009/03/13/programma-dok.html>

<sup>13</sup> См.: Росс. газ. 2007. 9 июня.

<sup>14</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 51. Ст. 6136.

<sup>15</sup> См.: <http://state.kremlin.ru/news/14160>

ческой ответственности в сфере госслужбы не упоминается.

Вместе с тем отдельные нормативные правовые акты предусматривают возможность привлечения виновных лиц к соответствующему виду юридической ответственности. Так, в ст. 1 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”» от 9 февраля 2009 г.<sup>16</sup> записано: «Ответственность государственного служащего наступает в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ “О системе государственной службы Российской Федерации”, статьями 4, 15 и 18 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе Российской Федерации”».

Правовая норма об ответственности за нарушение права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления закреплена в ст. 25 Федерального закона “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления” от 9 февраля 2009 г.<sup>17</sup> “Должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие, виновные в нарушении права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, несут дисциплинарную, административную, гражданскую и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации”.

В качестве примера можно также назвать целый ряд подзаконных нормативных правовых актов. Так, Указ Президента РФ “О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов” от 3 марта 2007 г. предусматривает: “В случае установления комиссией обстоятельств, свидетельствующих о наличии признаков дисциплинарного проступка в действиях (бездействии) гражданского служащего..., представитель нанимателя после получения от комиссии соответствующей информации может привлечь гражданского служащего к дисципли-

нарной ответственности в порядке, предусмотренном Федеральным законом”. В соответствии с п. 43 названного документа, если комиссия установит факт совершения гражданским служащим деяния, “содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления, председатель комиссии обязан передать информацию о совершении указанного действия (бездействия) и подтверждающие такой факт документы в правоохранительные органы”. В последующем указанные положения были продублированы ведомственными нормативными правовыми актами<sup>18</sup>.

В позитивном плане следует рассматривать сам факт наличия указанных правовых норм, но их существенным недостатком является бланкетная форма изложения, которая не адресует правоприменителя к конкретному нормативному правовому акту, регламентирующему соответствующий вид юридической ответственности. Возникает проблема как толкования подобного рода правовых норм, так и избирательного применения закона. Отсылочный способ изложения правовой нормы об ответственности придает ей декларативную форму и предоставляет должностному лицу возможность применять (не применять) закон по своему усмотрению.

Проведенное анкетирование позволило определить, как сами государственные служащие оценивают результативность проводившихся реформ, включая эффективность института ответственности. На вопрос анкеты: “Насколько соответствует современным требованиям состояние правового регулирования института ответственности в системе государственной службы?” респонденты из числа госслужащих ответили следующим образом: соответствует полностью – 22.65%,

<sup>16</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 772.

<sup>17</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

<sup>18</sup> См., например: приказ Федерального казначейства “Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Федерального казначейства, руководителей и заместителей руководителей территориальных органов Федерального казначейства и урегулированию конфликта интересов” от 9 августа 2011 г. // Росс. газ. 2011. 5 окт.; приказ Министерства юстиции РФ “Об утверждении Порядка формирования и деятельности комиссии территориального органа Минюста России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов” от 27 января 2011 г. // Там же. 4 февр.; приказ Управления делами Президента РФ “Об утверждении Положения о комиссии Управления делами Президента Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов” от 3 сентября 2010 г. // Там же. 2010. 6 окт.

соответствует частично – 57%, не соответствует – 17.75%, т.е. 74.75% служащих полагают, что правовое регулирование юридической ответственности в той или иной мере не соответствует влечению времени. Несовершенство существующего правового регулирования юридической ответственности 2% госслужащих видят в его избыточности, 18.65% убеждены, что оно отстает от запросов практики, 26.75% связывают его с низким профилактическим действием правовых норм, 15% отмечают слабую эффективность наказаний в качестве меры ответственности, 1.5% опрошенных затруднились ответить на поставленный вопрос.

Решению проблемы преодоления негативных явлений в системе госслужбы, особенно такого опасного, как коррупция, в значительной мере должна способствовать реализация мер, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции на 2012–2013 гг., утвержденным Указом Президента РФ от 13 марта 2012 г.<sup>19</sup> К сожалению, и этот нормативный правовой акт не предусматривает исчерпывающих мер, направленных на обеспечение неотвратимости ответственности виновных лиц, состоящих на государственной службе.

Проведенное для изучения данной проблемы анкетирование выявило дополнительные меры юридического и иного характера, направленные на профилактику и противодействие коррупции, которые предлагают госслужащие. Так, 47.5% полагают необходимым усилить гласность в деятельности государственного аппарата, 24.45% высказались за ужесточение дисциплинарных мер, 30.9% являются сторонниками более широкого применения административного наказания – дисквалификации, 34.65% убеждены в необходимости полной конфискации преступно нажитого имущества, 26.5% поддерживают обязательное декларирование не только доходов, но и крупных расходов государственных служащих.

Необходимость шире использовать дисквалификацию предусмотрена Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. До 1 сентября 2012 г. в нем намечалось “обеспечить введение административного наказания в виде дисквалификации за грубое или неоднократное нарушение государственных и муниципальных служащими стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, а также за грубое нарушение ими порядка проведения проверочных и иных

мероприятий при осуществлении контрольно-надзорных функций”. Таким образом, применение дисквалификации в качестве административно-правовой санкции, инициированное сверху, нашло поддержку у служащих государственного аппарата.

Мнения анкетированных о необходимости расширить применение административной ответственности госслужащих существенно различаются. Из числа опрошенных 33.5% считают, что нужно усилить ответственность, 60.1% полагают, что в этом нет необходимости, остальные затруднились с ответом. Предпочтения сотрудников государственных органов по критерию эффективности административных наказаний, которые следовало бы использовать для борьбы с правонарушениями, распределились следующим образом: предупреждение – 25.1%, административный штраф – 25.85%, дисквалификация – 45.1%, т.е. почти половина служащих рассматривает дисквалификацию в качестве эффективной меры административного принуждения.

Данный вид административного наказания можно дополнить санкциями таких статей КоАП РФ, как 5.39, 7.22–7.24, 7.29–7.31, 8.12, 8.24, 11.3<sup>1</sup>, 12.8 и некоторых других. Возможна корректировка диспозиции статьи, например в части установления дополнительных квалифицирующих признаков противоправного деяния, к числу которых следовало бы отнести причинение существенного вреда, систематическое или однократное грубое нарушение прав и законных интересов граждан, юридических лиц и т.п.

Анализ документов в области регулирования государственно-служебных отношений, обзор публикаций о конкретных фактах противоправных деяний лиц, состоящих на госслужбе, со всей очевидностью свидетельствуют о необходимости приведения мер юридической ответственности в системе государственной службы в соответствие с реалиями современной жизни. Неудивительно, что в настоящее время такие меры не в полную силу достигают целей наказания, имеют низкую профилактическую эффективность.

Изучение собранного эмпирического материала позволяет констатировать, что вопросы совершенствования дисциплинарной, административной и материальной ответственности госслужащих пока остаются на периферии как законодательской, так и ведомственной нормотворческой деятельности. К сожалению, не стали они и предметом полноценного исследования современной юридической наукой, включая административно-правовой аспект проблемы.

<sup>19</sup> См.: <http://www.rg/2012/03/13/plan-anons.html>

Проведенное исследование показало, что меры, принимаемые государством в области совершенствования работы государственного аппарата, не согласуются с неизбежной ответственностью за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственных решений. Оценки экспертов по существу данной проблемы распределились следующим образом: 21.6% отметили, что эти меры не отражают современных запросов общества, 34.3% отнесли их к ситуационным, 19.5% считают, что наблюдалось поступательное и планомерное развитие института ответственности, 12.5% полагают, что мероприятия осуществлялись вынужденно, 12.45% убеждены в эпизодическом характере принимаемых мер, по мнению 11%, решения принимались в угоду высшему чиновничеству, 8.1% затруднились с ответом, т.е. более 80% респондентов усматривают недостаточную эффективность существующих мер ответственности, что актуализирует проблему их совершенствования.

Одно из возможных направлений работы видится в системном обосновании ее решения с учетом практики государственного строительства, динамики развития государственно-служебных отношений, а также на основе современной теории юридической ответственности, изложенной в научных трудах<sup>20</sup>.

Степень соответствия современного уровня развития юридической науки правовому регулированию института ответственности госслужащих оценивается экспертами следующим образом: из них около 18% отметили полное соответствие в этом вопросе, 61.3% усматривают лишь частичное соответствие, 15.6% убеждены в отсутствии такого соответствия.

Ознакомление с работами, посвященными государственной службе, свидетельствует, что актуальные проблемы ответственности служащих государственного аппарата не являются предметом постоянного внимания исследователей. Редким явлением в науке административного права стали научные труды, посвященные анализу современных вопросов ответственности госслужащих. Предпочтение отдается либо учебным по-

собиям<sup>21</sup>, где вопросам ответственности отведено незначительное место, либо комментариям законодательства о государственной службе. Вместе с тем отдельные работы всецело посвящены анализу современного состояния и эффективности правового регулирования юридической ответственности в сфере государственной службы и в России<sup>22</sup>, и в зарубежных странах<sup>23</sup>.

В развитии института юридической ответственности госслужащих следует исходить из потребностей практики, определяющих основные направления совершенствования правового регулирования различных видов юридической ответственности, разработку научных рекомендаций по применению нормативных правовых актов о дисциплинарной, административной и материальной ответственности в сфере госслужбы. Данные проведенного исследования показали, что 38.2% экспертов положительно ответили на вопрос о соответствии правового регулирования юридической ответственности запросам практики, 56.1% такого соответствия не усматривают. Степень соответствия выглядит следующим образом: 12.8% – полное соответствие, 21.2% – частичное, 4% – минимальная степень соответствия.

Несоответствие запросам практики правового регулирования юридической ответственности в сфере государственной службы 14.7% экспертов видят в юридической необеспеченности целостности института ответственности, 10.3% – в отсутствии систематизации правовых норм об ответственности, 5.65% – в дефиците правовых норм, 29.1% – в “размытости” юридических формулировок об ответственности, 9.7% – в избыточности дискреционных полномочий в

<sup>20</sup> См., например: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Учеб. М., 2009; *Хачатуров Р.Л., Литинский Д.А.* Общая теория юридической ответственности. СПб., 2007; *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. М., 2008; *Общая теория государства и права.* Акад. курс. В 3-х т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2010; *Овсепян Ж.И.* Юридическая ответственность и государственное принуждение (Общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). Ростов-н/Д., 2005.

<sup>21</sup> См.: *Кирилин А.В., Нечаева Т.В.* Комментарий к Федеральному закону “О государственной гражданской службе Российской Федерации” (Постатейный). М., 2010; *Берестова Л.И.* Особенности труда государственных гражданских служащих. Учебн. пос. М., 2009; *Кабашов С.Ю.* Государственная служба Российской Федерации. Учебн. пос. М., 2009; *Миннигулова Д.Б.* Государственная гражданская служба на основе служебного контракта. Учебн. пос. М., 2009; *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Служебное право Российской Федерации. Учебн. пос. М., 2011.

<sup>22</sup> См., например: *Дёмин А.А.* Государственная служба в Российской Федерации. Учеб. для магистров. М., 2012. Гл. 4. С. 275–365; *Граждан В.Д.* Государственная гражданская служба. Учеб. М., 2011. С. 260–265; *Черепанов В.В.* Основы государственной службы и кадровой политики. Учеб. для студентов. М., 2010.

<sup>23</sup> См.: *Ноздрачёв А.Ф. и др.* Комментарии к Федеральному закону “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и законодательству о гражданской службе зарубежных государств. М., 2005; *Государственная служба в странах основных правовых систем мира.* В 2-х т. / Под ред. А.А. Дёмина. М., 2010.

сфере дисциплинарной ответственности, 2,5% – в избыточности дискреционных полномочий должностных лиц в области административной ответственности, 4,7% затруднились ответить на поставленные вопросы.

Потенциальные возможности дисциплинарной, административной, материальной, гражданско-правовой и уголовной ответственности существенно различаются, а применение соответствующих им санкций зависит от обстоятельств конкретного дела и в случае альтернативного варианта решения – от усмотрения правоприменителя.

В сфере госслужбы представители науки административного права основным видом юридической ответственности признают дисциплинарную ответственность. Такую позицию в своих трудах высказал В.М. Манохин<sup>24</sup>. Это мнение разделяет Ю.Н. Стариков, обосновывая его в своих работах по служебному праву<sup>25</sup>. А.Ф. Ноздрачёв, кроме того, акцентирует внимание на практической и юридической значимости дисциплинарной ответственности и ее преобладающем применении<sup>26</sup>.

Аналогичного мнения придерживаются и практические работники. Так, 70,5% экспертов и 48,35% респондентов отдают предпочтение дисциплинарному принуждению по сравнению с другими видами юридической ответственности.

Однако доминирующий вид юридической ответственности в сфере государственной гражданской службы недостаточно урегулирован. Это тем более странно, что государственные гражданские служащие составляют одну из самых многочисленных категорий работников государственного аппарата, непосредственно соприкасающихся с гражданами, оказывая государственные услуги и выполняя иные функции государства. Следовательно, именно на них лежит конституционная обязанность признавать, соблюдать и защищать права и законные интересы физических и юридических лиц.

Представляется, что в сложившейся ситуации назрела практическая необходимость в наличии специального нормативного правового акта о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Научные дискуссии о том, что может представлять собой такой до-

кумент, ведутся давно, но желаемого результата пока не принесли. В качестве образца предлагается, например, взять Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ либо аналогичные уставы, действующие в сфере правоохранительной службы. Позиции авторов чаще всего совпадают по вопросу необходимости полноценного правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, но расходятся по форме юридического акта и его содержанию.

Данную проблему можно решить поэтапно. Первоначально с привлечением потенциала научного сообщества разработать концепцию дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих и в случае ее одобрения подготовить проект специального нормативного правового акта. Основное требование к последнему состоит в системном регулировании всей совокупности дисциплинарных вопросов. В кратком изложении структура данного документа должна содержать:

комплекс мер по стимулированию служащих и формированию у них позитивной мотивации;

сочетание необходимого разнообразия мер поощрения с мерами принуждения к соблюдению исполнительской и служебной дисциплины, к неуклонному следованию требованиям законности;

достаточно разнообразный перечень (шкалу) дисциплинарных взысканий, отвечающих критерию эффективности;

научно обоснованные мероприятия, направленные на профилактику правонарушений и противодействие коррупции в государственном аппарате;

регламентацию персональной ответственности работников всех звеньев за исполнение обязанностей, предусмотренных действующим законодательством и закрепленных в служебном контракте.

Идею принятия концепции дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих поддерживают 68,7% экспертов из числа профессорско-преподавательского состава и руководителей среднего звена органов государственного управления и 46,7% госслужащих, принявших участие в анкетировании. На вопрос, что из себя может представлять такой документ, 42,4% экспертов считают, что это должен быть самостоятельный нормативный правовой акт, 18,2% видят его составной частью федеральной программы реформирования и развития системы государственной службы, 8% ограничились бы

<sup>24</sup> См.: Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 155.

<sup>25</sup> См.: Стариков Ю.Н. Служебное право. Учеб. С. 420, 421.

<sup>26</sup> См.: Ноздрачёв А.Ф. Государственная служба. Учеб. М., 1999. С. 503.

формой научных рекомендаций, 2% отдают предпочтение материалу для научных дискуссий.

Возможность принятия отдельного нормативного правового акта о дисциплинарной ответственности в целом положительно воспринимается государственными служащими. Так, 59,2% опрошенных высказались за принятие такого документа, который для 22,2% респондентов представляется в виде самостоятельного федерального закона, 17,7% убеждены в необходимости принятия Дисциплинарного кодекса государственной гражданской службы, 22,1% отдают предпочтение локальным нормативным правовым актам.

Особой проблемой в области государственной службы, по мнению Ю.Н. Старилова, являются «создание объемного дисциплинарного законодательства для государственных служащих и принятие *Дисциплинарного кодекса*, который регулировал бы отношения в сфере дисциплинарного правонарушения, принуждения, ответственности и производства»<sup>27</sup>.

Существует и проблема эффективности мер дисциплинарного воздействия. Так, отдельные дисциплинарные взыскания (замечание, выговор), предусмотренные ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», преимущественно ориентированы на моральное осуждение и не обладают необходимой профилактической и наказательной эффективностью, не отличаются они и достаточным разнообразием, следовательно, нуждаются в совершенствовании.

В качестве примера сопоставим процедуру применения и правовые последствия такого взыскания, как увольнение с гражданской службы с дисквалификацией, относящейся к административному наказанию (ст. 3.11 КоАП РФ). Увольнение с гражданской службы как вид дисциплинарного взыскания регламентирован ст. 57 вышеназванного Закона и является актом, окончательно прекращающим служебные правоотношения при наличии оснований, предусмотренных ст. 37 данного нормативного правового акта. Дисквалификация – административное наказание, действие которого ограничено во времени (устанавливается от шести месяцев до трех лет), применяется судьей, а не представителем нанимателя и направлена на должностные ограничения, но цели окончательно удалить лицо с государственной службы не преследует.

Если обратиться к мнению экспертов, то 13,1% руководителей государственных органов и представителей юридической науки считают систему дисциплинарных взысканий полностью соответствующей современным требованиям, 44,3% усматривают лишь частичное соответствие, 18,3% такого соответствия не находят, а 9,8% рассматривают как архаичную. Таким образом, 72,5% респондентов отмечают недостатки существующей системы дисциплинарной ответственности служащих государственного аппарата.

Возникает закономерный вопрос о направлениях совершенствования такой ответственности. Проведенный опрос выявил различные подходы к решению этой проблемы, так 11% экспертов являются сторонниками смягчения дисциплинарных взысканий, полагая, что в большинстве случаев можно ограничиться лишь моральным осуждением, 17,6% – сторонниками ограничений в карьерном продвижении служащего, 20,3% полагают, что это должны быть санкции, ущемляющие служащего в денежном довольствии, 62% отдают предпочтение дифференцированному подходу к применению дисциплинарных взысканий, 8% – сторонниками применения кумулятивных санкций.

Совершенствование дисциплинарного принуждения должно определяться потребностями практики, учитывать уровень и динамику выявленных правонарушений, прогнозируемые показатели латентности. Показательны в этом отношении оценки служащих о состоянии служебной дисциплины и законности в представляемых ими подразделениях. Так, 22,8% убеждены в высоком уровне дисциплины, 33,5% полагают, что он стабильный, 34% считают его соответствующим общему уровню, характерному для сферы государственной службы, 22,4% оценивают его на «удовлетворительно».

Положительные оценки состояния дисциплины и законности в конкретных подразделениях не вполне согласуются с негативным восприятием деятельности государственного аппарата гражданами страны. Далеко не единичны факты коррупционных проявлений, мошенничества, прямого хищения государственных средств и материальных ценностей, не говоря уже о незначительных проступках, которые свидетельствуют о том, что ситуация с дисциплиной и законностью в сфере государственного управления далека от идеальной.

Для комплексного мониторинга состояния дисциплины и законности в сфере госслужбы нужен, на наш взгляд, координирующий орган, входя-

<sup>27</sup> Стариков Ю.Н. Административное право. В 2-х ч. Ч. 2. Кн. 1. Воронеж, 2001. С. 493.

ций в систему управления госслужбой<sup>28</sup>, необходимость создания которой была предусмотрена Концепцией реформирования системы государственной службы 2001 года, Федеральным законом о системе государственной службы, в 2003–2005 гг. обозначена Федеральной программой, действие которой было продлено до 2007 г., и в настоящее время подтверждено Федеральной программой “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”.

Наряду с совершенствованием дисциплинарной ответственности все возрастающее значение приобретает использование потенциала административной ответственности госслужащих.

Характер правоотношений, возникающих в сфере государственно-служебной деятельности, и особенности правового статуса госслужащих существенно влияют на применение административно-правовых санкций к специальному субъекту ответственности – государственному служащему, особую категорию из числа которых образуют должностные лица. Административная ответственность сотрудников, состоящих на гражданской, военной и правоохранительной службе, имеет ряд особенностей, обусловленных спецификой государственно-служебных правоотношений, характером совершаемых госслужащими правонарушений и другими обстоятельствами, рассмотреть которые в полном объеме не позволяют ограниченные возможности данной публикации.

Остановимся лишь на отдельных положениях этой острой проблемы. Научный и практический интерес представляют данные о степени соответствия правового регулирования административной ответственности госслужащих современным требованиям. Предпочтения опрошенных распределились следующим образом: 32% респондентов усматривают полное соответствие, 53% – отметили частичное соответствие, 10.9% такого соответствия не усматривают, т.е. почти 64% специалистов отмечают расхождения между запросами практики, нуждающейся в эффективных и не обремененных излишними процедурами наказаниях, и их правовым регулированием.

Несовершенство правового регулирования административной ответственности служащие оценивают так: 5.2% опрошенных полагают, что оно избыточно, 10.3% отмечают его недостаточную полноту, 43.6% усматривают отставание правового регулирования от запросов практики, 21.1%

полагают, что меры административного принуждения обладают низким профилактическим действием, 14.9% соглашаются с их недостаточной наказательной эффективностью.

На вопрос: “Следует ли вводить для государственных служащих новые административные наказания?” получены такие ответы: “да” – 24.3%; “нет” – 63.5%. Положительно ответившие считают, что таким административным наказанием может быть административный запрет замещать должности категории 3 и 4, предусмотренные ч. 2 ст. 9 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”. Субъектом ответственности в этом случае выступают работники среднего и низового управленческого звена, что обеспечит раннюю профилактику правонарушений и коррупционных деяний со стороны лиц, которые в будущем могли бы занять государственные должности категории 1 или 2 либо более высокие должности. Применять такое наказание можно, например, на период от одного года до трех лет и только по решению судьи.

Конституция РФ в ст. 53 закрепляет право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. С этой целью действующее законодательство предусматривает возможность применения материальной ответственности вне зависимости от того, привлекается ли государственный служащий к дисциплинарной, административной или иной юридической ответственности.

Возмещение материального ущерба как один из способов защиты гражданских прав имеет сложную правовую природу, обусловленную ее комплексным регулированием нормами административного, трудового и гражданского законодательства, а также ограниченностью правовых норм прямого действия в законодательстве о гражданской службе.

Рассматривая эту проблему, А.Б. Зеленцов пишет: “Большое теоретическое и практическое значение приобретают вопросы о юридической природе спора, обуславливающие принципиальные вопросы правовой регламентации их рассмотрения и разрешения, в том числе проблемы их подведомственности”<sup>29</sup>.

Наряду с исследованием теоретических проблем материальной ответственности служащих

<sup>28</sup> Подробнее см.: Буравлёв Ю.М. Указ. соч.

<sup>29</sup> Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М., 2009. С. 212.

важное значение имеют вопросы эффективности ее правового регулирования. В процессе проведенного опроса о степени соответствия правового регулирования материальной ответственности современным требованиям выяснилось, что 36.5% госслужащих видят полное соответствие, 40.5% – частичное соответствие, 21.9% – полное несоответствие, т.е. 62.4% служащих усматривают определенные недостатки. Несовершенство материальной ответственности, по мнению около 32% респондентов, выражается в том, что оно отстает от запросов практики, 16.6% – в его неполноте, 13.45% – в низком профилактическом действии, 11.4% – в избыточности.

Таким образом, значительная часть опрошенных (73.45%), отмечая недостатки в правовом регулировании материальной ответственности служащих, тем не менее не причисляет себя к сторонникам внесения изменений в действующее законодательство о материальной ответственности. Данного мнения придерживаются 71.1% служащих, принявших участие в анкетировании, и лишь 28.3% убеждены в необходимости дальнейшего совершенствования ее правового регулирования.

Среди сторонников мер по совершенствованию материальной ответственности государственных служащих 42.3% высказались за унификацию, т.е. принятие нормативного правового акта, устанавливающего единый порядок материальной ответственности госслужащих, 50.4% полагают, что можно ограничиться корректировками действующего законодательства, 64.2% отдают предпочтение улучшению правоприменительной практики.

Результаты проведенного исследования подтверждают необходимость комплексного совершенствования института юридической ответственности в системе госслужбы как необходимого условия повышения его эффективности и обеспечения действия принципа неотвратимости ответственности. Разрозненные и эпизодически применяющиеся меры, как показывает практика, не приносят желаемого результата.

Основываясь на результатах проведенного исследования, можно сформулировать выводы и предложить следующие приоритетные направления работы по комплексному совершенствованию правового регулирования юридической ответственности государственных служащих.

1. С целью синхронизации реформирования института государственной службы с его важ-

нейшим компонентом – юридической ответственностью служащих государственного аппарата завершить формирование системы управления госслужбой для обеспечения мониторинга применения дисциплинарной, административной и иных видов ответственности, оценки эффективности принудительных мер воздействия в системе госслужбы.

2. Приоритетным направлением совершенствования правового регулирования различных видов юридической ответственности госслужащих должна рассматриваться профилактическая работа во всех без исключения властных структурах, а одним из основных критериев деятельности руководителей государственных структур в этой области – состояние дисциплины и законности в подчиненном коллективе.

3. Для понижения уровня и создания условий для последующего искоренения негативных тенденций в сфере госслужбы неизбежно усиление административно-правового принуждения, положительно воспринимаемого большей частью служащих государственного аппарата, поддерживающих гласные начала в организации его работы.

4. В совершенствовании юридической ответственности госслужащих недостаточно полно используется потенциал юридической науки. Решению этой проблемы могут способствовать упорядочение научных исследований и формирование заказа на прикладные разработки по актуальным проблемам повышения эффективности правового регулирования ответственности, например в части разработки современных критериев оценки эффективности применения существующих мер принуждения и возможного использования дополнительных. Усилия представителей юридической науки могут быть также направлены на разработку проектов нормативных правовых актов, их экспертную оценку, а также на анализ правоприменительной практики и разработку соответствующих рекомендаций.

5. Доминирующим видом юридической ответственности в сфере государственной гражданской службы остается дисциплинарная ответственность. С целью дальнейшего ее совершенствования существует потребность в разработке современной концепции, последующего обсуждения ее основных положений, практическим результатом которого должно стать принятие специального нормативного правового акта – федерального закона либо Дисциплинарного кодекса государственных гражданских служащих.