НОРМЫ И ПРАВИЛА

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-6-22-26

Система юридической ответственности государственных гражданских служащих

РОМАН СЕРГЕЕВИЧ МАРКУНИН, **кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Саратовская государственная юридическая академия (410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, 1). E-mail: markunin88@yahoo.com**

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы построения системы юридической ответственности в отношении государственных служащих. Используя системный метод исследования, автор определяет основные внутрисистемные элементы и устанавливает связи между ними. В работе дана краткая характеристика государственной службы с учетом ее видов, исследуется основание ответственности в виде утраты доверия с использованием конкретных примеров из действующего законодательства. Современное развитие в сторону демократического и правового государства сказывается на значении отдельных видов государственной службы. На первый план выходит государственная гражданская служба, задачами которой являются выстраивание диалога власти и общества и развитие демократических институтов. Автор проанализировал роль количественных и качественных показателей в структуре системы юридической ответственности должностных лиц. Сочетание данных параметров позволяет создавать необходимый уровень позитивной юридической ответственности в виде осознания должностным лицом всей важности своей деятельности. В статье подчеркивается динамический характер противоречия позитивной и негативной ответственности, выражающийся в активном обмене информации между ними, затрагивается проблема процедурной составляющей и ее роли в работе должностных лиц. Высказывается идея об учреждении особого контрольно-надзорного органа, задачей которого являлось бы проведение вневедомственных проверок, направленных на обнаружение признаков некомпетентности и неэффективности в работе государственного служащего. Автор подчеркивает важность деятельности государственного гражданского служащего, направленной на сохранение правовых ценностей и поддержание высокого уровня законности и правопорядка в обществе. Построение системы ответственности должно быть связано с повышением общей эффективности функционирования государственной службы.

Благодарность: Статья выполнена при поддержке РФФИ, проект № 19-011-00103 А "Юридическая ответственность в правовой системе России: концепция взаимодействия, взаимосвязей и устранения противоречий с иными элементами правовой системы".

Ключевые слова: юридическая ответственность, государственный орган, государственный служащий, утрата доверия, дискреционные полномочия, дисквалификация, служебное правонарушение

Статья поступила в редакцию 4 сентября 2019 года.

Маркунин Р.С. Система юридической ответственности государственных гражданских служащих. *Государственная служба.* 2019. № 6. С. 22–26.

THE SYSTEM OF LEGAL RESPONSIBILITY OF STATE CIVIL SERVANTS

ROMAN S. MARKUNIN, **Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Chair of State and Legal Theory Saratov State Law Academy (1, ul. Volskaya, Saratov, Russian Federation, 410056). E-mail: markunin88@yahoo.com**

Abstract: The article discusses the issues of building a system of legal responsibility in relation to state servants. Using a systematic research method, the author defines the main intra-system elements and establishes connections between them. The paper gives a brief description of the civil service, taking into account its types, examines the basis of responsibility in the form of loss of confidence using specific examples from the current legislation. Modern development towards a democratic and legal state affects the importance of certain types of public administration. The state civil service comes to the fore, whose tasks are to build a dialogue between the government and society and the development of democratic institutions. The author analyzed the role of quantitative and qualitative indicators in the structure of the system of legal liability of officials. The combination of these parameters allows creating the necessary level of positive legal responsibility in the form of awareness of the official of the importance of his/her activities. The article emphasizes the dynamic nature of the contradiction between positive and negative responsibility, which is expressed in the active exchange of information between them, the problem of the procedural component and its role in the work of officials is touched upon. The idea is being expressed of establishing a special control and oversight body whose task would be to conduct non-departmental inspections aimed at detecting signs of incompetence and inefficiency in the work of a public servant. The author emphasizes the importance of the activities of a state civil servant aimed at preserving legal values and maintaining a high level of law and order in society. The construction of a responsibility system should be associated with an increase in the overall effectiveness of the functioning of the public service.

Acknowledgment: This article was supported by the Russian Federal Property Fund, project No. 19-011-00103 A “Legal responsibility in the Russian legal system: the concept of interaction, relationships and elimination of contradictions with other elements of the legal system”.

Keywords: legal responsibility, state body, civil servant, loss of trust, discretionary powers, disqualification, service offense

The article was received on September 4, 2019.

Markunin R.S. The system of legal responsibility of state civil servants. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. No 6. P. 22–26. In Russian

Введение

В действующем законодательстве государственная служба Российской Федерации определяется как профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий различного рода субъектов, наделенных осуществлением государственной власти. В связи с этим можно сделать вывод о высокой степени важности работы субъектов, входящих в систему государственной службы. Эффективная деятельность служащих, осуществляющих властные полномочия, является залогом сохранения правовых ценностей и поддержания на высоком уровне законности и правопорядка в стране.

Вместе с тем совершение должностных правонарушений оказывает влияние на результативность деятельности всей публичной власти, подрывает авторитет государства в глазах населения [Алексеев, 2016. С. 27–31]. В обществе начинает складываться недоверие к работе государственного аппарата и должностным лицам, что приводит к нежеланию сотрудничать и иным образом оказывать необходимую помощь. Особенность должностных правонарушений заключается в том, что они совершаются благодаря занимаемой должности и в связи с использованием лицом своих полномочий [Лебедев, 2014. С. 785]. По этой причине требуется разработать действенную систему юридической ответственности государства. Это особенно актуально для субъектов, которых можно отнести к государственным служащим.

Должностные правонарушения и система ответственности государственных гражданских служащих

Система юридической ответственности государственных гражданских служащих предполагает наличие комплексного субъекта. Это связано с тем, что законодатель выделяет различные виды государственной службы. В перечень видов включают: 1) *государственную гражданскую (управленческую) службу*, которая имеет своей целью поддержание государственного управления в процессе организации демократической и эффективной власти; 2) *военная государственная служба* защищает суверенитет государства, свободу, обеспечивает внешнюю и внутреннюю безопасность страны; 3) *правоохранительная государственная служба,* связанная с установлением общественного и правового порядка, реализацией принципа законности.

Современное развитие в сторону демократического и правового государства сказывается на значении отдельных видов государственной службы. На первый план выходит государственная гражданская служба, задачами которой являются выстраивание диалога власти и общества и развитие демократических институтов. Именно здесь насчитывается наибольшее число государственных служащих [Касаева, 2011. С. 56–57]. При этом следует учесть результаты международных исследований, которые показывают, что демократия не гарантирует чистую и прозрачную работу государственного аппарата, поэтому вопросы ответственности должностных лиц по-прежнему являются актуальными [Kubbe, Engelbert, 2018. P. 175–178].

Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет сферу деятельности гражданских служащих, учреждает организационную структуру гражданской службы, содержит перечень прав и обязанностей[1].

Учет всех особенностей и роли субъекта в рамках системы юридической ответственности приводит к пониманию закрытости самой государственной службы, присутствующих информационных ограничений различного рода. При этом в последнее время становится заметна тенденция ослабления государственного контроля за деятельностью служащих [Буравлев, 2012. С. 32–35]. В связи с этим актуальным вопросом является совершенствование процессуальных форм и методов выявления служебных правонарушений государственных служащих, разработка специальных рекомендаций по осуществлению контрольно-надзорными органами регулярных проверок с последующим применением необходимых мер ответственности. Обращаясь к мировой практике, стоит задуматься об усилении контроля за достоверным раскрытием информации о доходах должностных лиц и их активах за рубежом и введении конкретных санкций за неисполнение подобных обязанностей [Vagas, Schlutz, 2016. P. 439–475].

По действующему российскому законодательству государственный гражданский служащий в силу своей деятельности может нести юридическую ответственность разных видов наравне с другими гражданами Российской Федерации (уголовную, административную, дисциплинарную, материальную и т.д.). Помимо этого существуют особые составы правонарушений, в которых специальным субъектом выступает должностное лицо. Отдельные преступления, субъектами совершения которых могут быть государственные гражданские служащие, устанавливаются разделами Уголовного кодекса Российской Федерации (главы 22, 30)[2]. Также в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 де-

1 Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601

2 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 года): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699

кабря 2001 года № 195-ФЗ в отношении государственного служащего подлежат применению несколько видов административных санкций (в виде предупреждения, штрафа, дисквалификации)[3].

В статье 57 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплен перечень дисциплинарных взысканий. За совершение дисциплинарного проступка представитель нанимателя имеет право применить следующие взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с гражданской службы. Помимо приведенных мер пункт 23 Положения «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 113, предусматривает запрет на получение очередного классного чина государственным служащим в связи с имеющимися дисциплинарными взысканиями[4]. Также на практике может встречаться мера ответственности в виде исключения гражданского служащего, на которого ранее были наложены дисциплинарные взыскания, из состава кадрового резерва. Частой мерой является невыплата премий в период действия такого взыскания и неприменение мер поощрительного характера [Гришковец, 2018. С. 38–48].

Современное состояние российского общества, в котором заметна нетерпимость к правонарушениям со стороны представителей государственной власти, позволяет обоснованно ставить вопрос о поиске и применении новых мер ответственности. В рамках борьбы с коррупционной составляющей в последнее время происходят поиски современных методов сдерживания этого негативного явления. Лица, уволенные с государственной службы, в связи с наличием в их действиях признаков коррупции, вносятся в специальный реестр коррупционеров. Такая мера предусмотрена Федеральным законом Российской Федерации от 28 декабря 2017 года № 423-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации»[5].

Утрата доверия как основание для применения меры ответственности в отношении государственного служащего

Статья 57 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» содержит дефиницию дисциплинарного проступка, наличие которого является основанием ответственности служащего. Законодатель определяет проступок в виде неисполнения или ненадлежащего исполнения гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Пункт 1.1 части 1 статьи 37 данного закона предусматривает безальтернативное дисциплинарное взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия. Это основание раскрывается в статье 59.2. Однако ее содержание не охватывает некомпетентность лица, которая может привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению возложенных на него обязанностей. В связи с этим качество и эффективность работы государственного служащего не имеет правового значения.

Некомпетентность лица может быть причиной расторжения трудового договора вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации, что закрепляется пунктом 1 части 1 статьи 37 вышеназванного закона. Однако в связи с отсутствием регулярности процесса аттестации (один раз в три года) становится невозможным постоянный мониторинг уровня профессиональных качеств служащего, тем самым создается опасность в свободный от аттестации период появления на государственной должности лиц, не соответствующих требуемым навыкам.

Мы считаем, что утрата доверия как основание ответственности должно включать в себя некомпетентность и, как следствие, неэффективность работы государственного служащего в рамках реализации своих полномочий. Следствием наличия низкого профессионального уровня становится неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником своих обязанностей. С учетом этого основания станет возможным обеспечение постоянного контроля за деятельностью государственного служащего. На эффективность необходимо обратить особое внимание, поскольку к такому служащему

3 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 сентября 2019 года): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661

4 Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 113 (ред. от 30 сентября 2013 года) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51534/69e330f1e987bd708981767347a893d061cad236

5 Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2017 года № 423-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации» (принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 21 декабря 2017 года): https://duma.consultant.ru/documents/3723101

должно предъявляться дополнительное требование, связанное с его должностным положением, а именно качественная и результативная работа. Особенность управленческой деятельности проявляется в том, что она часто ассоциируется с умственной, интеллектуальной, во многом творческой работой. Построение системы ответственности должно быть связано с повышением общей эффективности функционирования государственной службы.

Место количественных и качественных показателей в системе ответственности должностных лиц

В настоящее время при оценке эффективности работы должностных лиц предпочтение отдается количественным показателям по причине их независимости от субъективного фактора. Вследствие этого у показателей эффективности отсутствуют свойства системности и критерии качественного обобщения. Избежать таких проблем можно при условии оценки эффективности работы государственных служащих с учетом баланса количественных и качественных показателей.

К числу количественных критериев можно отнести следующие: укрепление исполнительской дисциплины, соблюдение государственными служащими запретов и ограничений, отсутствие жалоб и т.д. Качественные критерии выражаются в экспертных оценках, которые с помощью различных приемов и методов должны отражать характер взаимоотношений органов власти и общества, показывать уровень доверительного отношения граждан к представителям власти, народную оценку деятельности должностного лица. Сочетание этих показателей приводит к смещению акцента от классического понимания ответственности как реакции государственных органов на совершенное правонарушение к предупредительно-профилактическому воздействию.

Подобные изменения могут усилить позитивное проявление ответственности, которое заключается в осознании субъектом важности своей деятельности. Позитивное и негативное проявления ответственности являются противоречащими друг другу, что не исключает возможности их нахождения в одной и той же системе. Противоречия в этом случае носят динамический характер, что позволяет вести речь не о простой пространственной расположенности соседствующих сторон, а об активном обмене информацией между ними [Диалектическое противоречие, 1979. С. 60]. Противоречия видов ответственности рождают взаимосвязь, которая заключается в возможности перехода от одного вида к другому. Это обычно проявляется при позитивном проявлении ответственности и невозможности достигнуть системной цели.

Роль процедурной составляющей в работе системы юридической ответственности

При существующем низком уровне правосознания и правовой культуры большинства государственных служащих особое значение приобретают процессуальные нормы, ограничивающие произвольное усмотрение властных субъектов. Процессуальные нормы также играют роль своеобразной защиты прав и законных интересов иных субъектов и выступают эффективным средством профилактики случаев превышения должностных полномочий.

По этой причине в настоящее время необходимо совершенствование процессуального элемента системы ответственности в отношении государственных гражданских служащих, осуществляющих властную деятельность. В ходе изучения данного элемента системы обнаружился существенный недостаток процессуальных норм в вопросах применения мер ответственности в отношении государственных служащих, что на практике преодолевается дискреционными полномочиями руководства. Анализ законодательства свидетельствует о том, что непосредственный руководитель обладает чрезмерно обширными возможностями для привлечения к ответственности своих подчиненных [Комахин, 2014. С. 329]. Это создает опасность злоупотребления дискреционными полномочиями со стороны начальства. На данный момент у непосредственного руководства государственного гражданского служащего при принятии решения об отказе в привлечении лица к ответственности отсутствует обязанность по обоснованию своего решения [Гришковец, 2018. С. 45].

Изменить подобную практику можно с помощью обязательного требования в виде указания на конкретные случаи и перечень нарушенных норм. Мы считаем, что необходимо учредить контрольно-надзорный орган, в компетенции которого будут находиться полномочия по осуществлению вневедомственных проверок, направленных на обнаружение признаков некомпетентности и неэффективности в работе государственного служащего. Подобные случаи могут быть связаны с нарушением процессуальных норм при осуществлении деятельности, несоблюдением реквизитов при составлении юридически значимых актов, что будет свидетельствовать о профессиональной непригодности данного лица.

Результаты таких проверок становятся основанием для вынесения государственному служащему официального предупреждения с возможностью досрочного прекращения полномочий в случае повторного выявления признаков некомпетентности. Установление четких процедур применения мер ответственности в отношении государственных гражданских служащих сможет сократить количество фактов укрывательства должностных

нарушений со стороны руководителей. Однако это не решит проблему в полном объеме, поскольку отдельно взятый государственный орган не в состоянии осуществлять постоянный контроль за деятельностью служащих, в отличие от непосредственного начальства. Необходим дифференцированный подход, заключающийся в том, что полномочие по применению иных санкций (в виде замечаний и выговоров) оставить за непосредственным руководством государственного служащего. В то же время возможность применения более строгих мер ответственности в виде досрочного прекращения полномочий следует закрепить за контрольно-надзорным органом.

Заключение

Обозначенные меры способствуют выстраиванию полноценной системы юридической ответственности в отношении государственных гражданских служащих с необходимыми связями между ее элементами. Это позволит достичь поставленных целей, а именно: 1) повысить уровень доверия населения к работе государственных органов; 2) воспитать граждан в духе закона; 3) повысить престиж государственной службы среди населения страны; 4) предупредить появление новых правонарушений и добиться восстановления социальной справедливости; 5) повысить уровень профессионализма государственных служащих и результативности их работы.

Литература

Алексеев И.А. К вопросу о становлении и развитии российского законодательства о юридической ответственности органов публичной власти. *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2016. № 3. С. 27–31.

Буравлев Ю.М. Юридическая ответственность государственных служащих, обусловленная оценкой эффективности служебной деятельности. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2012. № 4. С. 32–35.

Гришковец А.А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития. *Административное право и процесс.* 2018. № 2. С. 38–48.

Диалектическое противоречие. М.: Политиздат, 1979. 343 с.

Касаева Т.В. Роль государственных служащих в механизме современного Российского государства. Саратов: СЮИ, 2011. 227 с.

Комахин Б.Н. Развитие государственно-служебной деятельности на основе политики модернизации: административно-правовой аспект: Монография. М.: РЕГЕНС, 2014. 436 с.

Лебедев В.М. Комментарий к Уголовному кодексу РФ: 14-е изд. М.: Юрайт, 2014. 1077 с.

Kubbe I., Engelbert A. Corruption and the impact of democracy. *Crime, Law and Social Change*. 2018. Vol. 70. Issue 2. P. 175–178.

Vagas G.A., Schlutz D. Opening public officials' coffers: a quantitative analysis of the impact of financial disclosure regulation on national corruption levels. *European Journal on Criminal Policy and Research*. 2016. Vol. 22. Issue 3. P. 439–475.

References

Alekseev I.A. To the question of the formation and development of Russian legislation on the legal responsibility of public authorities. *Munitsipalnaya sluzhba: pravovye voprosy.* 2016. № 3. P. 27–31. In Russian

Buravlev Y.M. The legal responsibility of public servants, due to the evaluation of the performance of official activities. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie.* 2012. № 4. P. 32–35. In Russian

Dialectical contradiction. M.: Politizdat, 1979. 343 p. In Russian

Grishkovets A.A. Administrative responsibility of state civil servants: state and development prospects. *Administrativnoe pravo i protsess.* 2018. № 2. P. 38–48. In Russian

Kasaeva T.V. The role of public servants in the mechanism of the modern Russian state. Saratov: Saratov State Academy of Law, 2011. 227 p. In Russian

Komakhin B.N. The development of public service based on the policy of modernization: administrative aspect: Monograph. M.: REGENS, 2014. 436 p. In Russian

Kubbe I., Engelbert A. Corruption and the impact of democracy. *Crime, Law and Social Change.* 2018. Vol. 70. Issue 2. P. 175–178. In English

Lebedev V.M. Commentary on the Criminal Code of the Russian Federation: 14th Ed. M.: Yurait, 2014. 1077 p. In Russian

Vagas G.A., Schlutz D. Opening public officials' coffers: a quantitative analysis of the impact of financial disclosure regulation on national corruption levels. *European Journal on Criminal Policy and Research.* 2016. Vol. 22. Issue 3. P. 439–475. In English