



УДК 340.1+34(091)

**ИНСТИТУТ ЮРИДИЧЕСКОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ:
СОВРЕМЕННЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ
И ПРАКТИКИ**

АРЗАМАСКИН Николай Николаевич
*доктор юридических наук, профессор, заве-
дующий кафедрой теории и истории госу-
дарства и права ФГБОУ ВО «Ульяновский
государственный университет», г. Улья-
новск, Россия. E-mail: arzn61@mail.ru*

**INSTITUTE OF LEGAL LIABILITY OF
CIVIL SERVANTS: CONTEMPORARY
ISSUES OF THEORY AND PRACTICE**

ARZAMASKIN Nicolai Nikolaevich
*Doctor of Law, Professor, Head of the De-
partment of Theory and History of State and
Law of the FSBEI HE "Ulyanovsk State Uni-
versity", Ulyanovsk, Russia.
E-mail: arzn61@mail.ru*

САНДАЛЬНИКОВА Елена Владимировна
*кандидат юридических наук, доцент кафе-
дры таможенного дела и правового обеспе-
чения внешнеэкономической деятельности
ФГБОУ ВО «Ульяновский государственный
университет» г. Ульяновск, Россия.
E-mail: arzn61@mail.ru*

SANDALNIKOVA Elena Vladimirovna
*Candidate of Sciences (Law), Assistant Pro-
fessor of the Department of Customs and Legal
Support of Foreign Economic Activity of the
FSBEI HE "Ulyanovsk State University", Ul-
yanovsk, Russia. E-mail: arzn61@mail.ru*

Актуализация проблем формирования и совершенствования института юридической ответственности государственных служащих в Российской Федерации обусловлена дальнейшим государственно-правовым развитием современного российского общества. Исследование и теоретико-правовой анализ этих проблем позволяет сформулировать вывод о том, что в современный период в Российской Федерации сложилась тенденция к расширению границ данного института за счет включения в него правовых норм о юридической ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения в качестве самостоятельного нормативного блока.

Actualization of the problems of formation and improvement of the institute of legal liability of civil servants in the Russian Federation is due to the further state law development of the modern Russian society. The study and theoretical law analysis of these problems allows us to formulate the conclusion that in the modern period in the Russian Federation there is a tendency to expand the boundaries of this institution by including legal norms on the legal responsibility of civil servants for corruption offenses as an independent regulatory unit.

Ключевые слова: юридическая ответственность, государственная служба, государственные служащие, система юридической ответственности, противодействие коррупции, коррупционные правонарушения.

Key words: legal liability, state service, civil servants, legal liability system, anti-corruption, corruption offenses.

В 2016 г. в законную силу вступил Федеральный закон [13], внесший серьезные изменения в Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [15]. Этими изменениями был пересмотрен государственный подход к определению системы видов государственной службы. Вместо правоохранительной службы



в систему государственной службы теперь включен такой вид государственной службы как государственная служба иных видов (п. 1 ст. 2 Федерального закона № 58-ФЗ). Соответственно и сейчас нормативно предусмотрено три государственной службы. Это государственная гражданская, военная служба и государственная служба иных видов. Все виды государственной службы федеральные, кроме государственной гражданской службы. Она может быть и региональной.

Корректировка системы видов государственной службы, очевидно, доказывает, что в настоящее время продолжается ее юридико-прикладное «оттачивание». При очевидных параллельных процессах увеличения численности государственных служащих (общая численность работников государственных органов в Российской Федерации составила в 2017 г. – 2 172 900 человек, в 2016 г. – 2 146 300 человек [16]) и снижения количества выявленных при прокурорском надзоре нарушений законодательства о противодействии коррупции (-24,6 % в 2017 г. по сравнению с 2016 г. [7]) заинтересованность российского государства и общества в совершенствовании механизма реализации юридической ответственности государственных служащих будет оставаться на высоком уровне. Судя по последним изменениям в нормативные правовые акты о государственной службе, иные нормативные правовые акты, регулирующие осуществление органами государственной власти возложенных на них полномочий и устанавливающие меры противодействия коррупции, предотвращения конфликтов интересов, высшее руководство страны вместе с уполномоченными органами государственной власти, а также с заинтересованными структурами (например, Общественным фронтом [10]), нацелены на проведение большой работы по дальнейшей оптимизации законодательной базы института юридической ответственности государственных служащих.

Данные тенденции отмечают многие исследователи. Например, в диссертационном исследовании В.Б. Башурова «Административно-правовое регулирование прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации» [2] (Омск, 2017 г.) отмечается, что новые изменения в правовом регулировании института государственной службы назрели и являются неизбежными. Требуется совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы, улучшение качества его формирования, системы развития и повышения профессионализма, компетентности [2, с. 3]. В связи с этим В.Б. Башуров предлагает законодательно четче прописать посредством административных регламентов процедуры регулирования бесконфликтных отношений на государственной гражданской службе, детализировать квалификационные требования к специальности и направлению подготовки государственного гражданского служащего [2, с. 8-9]. Проф. Ф.М. Раянов пишет: «сегодня становится очевидным, что если кто – то хочет проигнорировать требования современной правовой организации общественной жизнедеятельности людей и их подменить какими – то неправовыми механизмами (например, чисто общественным самоуправлением), то представляется, что это бесперспективная затея. Юридизация общественной жизни, в соответствии с современными государственно-правовыми институтами – это объективная потребность любого современного общества» [11, с. 219].

Особое внимание ученых направлено на группу так называемых правоохранительных органов и, в частности, на совокупность правовых норм о прохождении федеральной государственной службы в них, которые, повторимся, в свете изменений 2016 г., в законодательстве о системе государственной службы претерпели свои изменения. Так, Р.В. Нагорных в проведенном им диссертационном исследовании на тему «Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере» [6, с. 10], (Москва, 2017 г.) верно отмечает, что государственная служба в правоохранительных органах сложное административно-правовое явление, требующее, с одной стороны, нормативно-правового обеспечения, а, с другой стороны, учета специфики отдельных органов власти, в которых она осуществляется.

С другой стороны, с теоретико-правовых позиций остаются нерешенными ряд проблем.



Во-первых, это проблемы формирования единой непротиворечивой позиции ученых-юристов об определении понятия юридической ответственности, сочетающего в себе ретроспективный, проспективный аспекты, и ее последовательного внедрения в действующее российское законодательство. Понятие юридической ответственности государственных служащих до сих пор не имеет легального определения. Под ней понимают и юридическую обязанность претерпеть неблагоприятные последствия от совершенного государственным служащим правонарушения, и долг, обязанность надлежащим образом соблюдать возложенные на государственного служащего должностные обязанности, и претерпевание самих этих неблагоприятных последствий в связи с совершением должностного правонарушения.

Во-вторых, это проблемы выработки четких критериев взаимосвязи в системе юридической ответственности государственных служащих не только так называемых традиционных видов ответственности – уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой, но и иных, в том числе новых, видов ответственности – антикоррупционной ответственности, морально-правовой ответственности государственных служащих.

Антикоррупционная ответственность и в институте государственной службы составляет большой пласт норм правовых норм о мерах юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Они обеспечивают служебную дисциплину, способствуют выполнению поставленных перед государственными служащими задач, позволяют повысить уровень законности и правопорядка в российском государстве [1]. В то же время немалую роль, учитывая необходимость правоприменительной деятельности высшей судебных инстанций страны в формировании правовой позиции относительно противодействия коррупции, играют разъяснения по вопросам судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. 14 июня 2018 г. Пленумом Верховного Суда РФ было принято постановление № 17 [8], разъясняющего спорные вопросы применения конфискации имущества в уголовном процессе.

В 2013 г. Пленум Верховного Суда РФ в постановлении № 24 [9] провел аналогию между преступлениями, предусмотренными ст. 290 и ст. 204 Уголовного кодекса Российской Федерации [12] (далее – УК РФ), разделив их по субъекту и сфере проявления в государственном и частном секторах соответственно (п. 28, 31). В связи с этим в правовой литературе было высказано мнение, что формирование судебной практики по вопросам реализации ответственности за коррупционные преступления вынуждено в виду нечеткого разграничения законодательном механизма реализации передачи взятки и коммерческого подкупа [11, с. 126].

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. [5] называет ответственность как общий принцип противодействия коррупции в органах государственной власти. В ст. 2–14 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. [4], которую Россия ратифицировала в 2006 г., называются ряд составов коррупционных преступлений. На национальном уровне определение понятия «коррупция» содержится в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [14] (п. 1 ст. 1). Между тем оно небесспорно и критикуется среди ученых [3, с. 8]. Уголовный кодекс Российской Федерации не содержит такого состава преступления как коррупция, а само понятие «коррупция» фактически сводится к понятию «коррупционная преступность» так в нем перечисляются преимущественно составы коррупционных преступлений, что является не совсем обоснованным. Согласно ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» за совершение коррупционных правонарушений устанавливается не только уголовная ответственность, но и административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность. В связи с этим актуальным является разграничение в этом законе понятий коррупционное преступление и коррупционный проступок (ст. 1) и расширение видов юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений путем дополнения нормы ч. 1 ст. 13 словами «иную ответственность».



Институт государственной службы по своей сущности есть административно-правовой институт, представляющий собой совокупность правовых материально-правовых и процессуально-правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения в сфере определения правовой основы, принципов, видов, особенностей осуществления профессиональной деятельности в органах государственной власти, специфике доступа к ней граждан Российской Федерации и обеспечивающих выполнение возложенных на государство его функций. В нем содержатся правовые нормы, регулирующие административные правоотношения в сфере государственного управления. В тоже время этот институт содержит и конституционные, уголовные, административные, трудовые и иные правовые нормы. А значит, проблема привлечения виновного государственного служащего к нескольким видам юридической ответственности за совершение одного правонарушения требует законодательной проработки.

В-третьих, можно выделить проблему выделения в отдельный комплексный межотраслевой подвид юридической ответственности – юридической ответственности высших должностных лиц государства, обеспеченный не только уже закрепленными инструментами ее реализации, но и иными, которые уже доказали свою эффективность в мировой практике государственного управления (в частности, пожизненный запрет занимать руководящие должности в органах публичной власти, коммерческих и некоммерческих организациях, прохождение курсов по повышению этико-правовых знаний).

В – четвертых, всесторонне осмысливая институт ответственности государственных служащих невозможно обойти и вопрос о влиянии на этот институт формирующегося в нашей стране гражданского общества и правового государства. Как отмечает проф. Ф.М. Раянов – «Гражданское общество и правовое государство – требование современного мира. Здесь можно на полном серьезе сказать: или мы вписываемся в требования современного мира, или окончательно развалимся, как государство. Правда, все это может произойти не так быстро, но то, что оно произойдет, вряд ли, можно сомневаться» [12, с. 15].

В заключение отметим, что для каждого вида государственной службы имеются законодательно закрепленные особенности механизма реализации механизма юридической ответственности государственных служащих. При решении проблем эффективности механизма реализации юридической ответственности государственной службы необходимо помнить и правотворцам, и правоприменителям, что назначение государственной службы состоит в гарантировании через кадровый состав функций государства обеспечения соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности в государстве, и механизм юридической ответственности только один, не всегда плодотворный в отличие из поощрений, инструментов воплощения ее назначения в реальную действительность.

Библиографические ссылки

1. Агешкина Н.А., др. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (постатейный) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс», 2017 (дата обращения: 30.04.2018).
2. Башуров В.Б. Административно-правовое регулирование прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017.
3. Долгова А.И. Реагирование на коррупцию: практика противодействия в России и направления оптимизации борьбы // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы : сборник научно-практической конференции / под ред. А.И. Долговой. М., 2015. С. 7-23.
4. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (закл. в г. Страсбурге 1999 г., для РФ вступ. в силу с 1 февраля 2007 г.) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20, ст. 2394.
5. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (прин. в г. Нью-Йорке 2003 г., для РФ вступ. в силу с 8 июня 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26, ст. 2780.



6. Нагорных Р.В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017.
7. Основные результаты прокурорской деятельности за январь-декабрь 2017 г. // Официальный сайт Генпрокуратуры РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (дата обращения: 05.11.2018).
8. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2018 г. № 17 // Официальный сайт Верховного Суда РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://vsrf.ru/documents/own/26889> (дата обращения: 06.11.2018).
9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 9; 2014. № 2.
10. Президент Владимир Путин поддержал деятельность ОНФ по борьбе с коррупцией на местах // Официальный сайт общероссийского канала «Первый канал» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.1tv.ru/news/2016-01-31/2370> (дата обращения: 05.11.2018).
11. Раянов Ф.М. Правовое обществоведение: монография. М. : Юрлитинформ, 2018.
12. Раянов Ф.М. Сущность правового государства: историко-цивилизационный подход // Правовое государство: теория и практика. 2012, № 4 (30). С. 8-16.
13. Савенко И.А. Особенности уголовно-правовой ответственности за коррупционные преступления // Общество и право. 2014. № 4(50). С. 123-126.
14. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в действ. ред.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25, ст. 2954; 2018. № 41, ст. 6192.
15. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. I), ст. 4388.
16. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в действ. ред.) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228; Российская газета. 2018. 2 нояб.
17. Федеральный закон РФ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в действ. ред.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22, ст. 2063; 2016. № 22, ст. 3091.
18. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления // Официальный сайт ФГС. Раздел «Государство, общественные организации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm> (дата обращения: 06.11.2018).

References

1. Ageshkina N.A., dr. Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 25 dekabrya 2008 g. № 273-FZ (postateynny) (Commentary to the Federal Law of December 25, 2008 No. 273-FZ (itemized). Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy «Konsul'-tantPlyus», 2017 (accessed date: 30.04.2018).
2. Bashurov V.B. Administrativno-pravovoye regulirovaniye prokhozhdeniya gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii (Administrative and legal regulation of the state civil service of the Russian Federation), avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Omsk, 2017.
3. Dolgova A.I. Reagirovaniye na korruptsiyu: praktika protivodeystviya v Rossii i napravleniya optimizatsii bor'by (Responsiveness to corruption: the practice of counteraction in Russia and the direction of optimization of the struggle), *Korruptsiya: sostoyaniye protivodeystviya i napravleniya optimizatsii bor'by*, sbornik nauchno-prakticheskoy konferentsii, pod red. A.I. Dolgovoy. Moscow, 2015, pp. 7-23.
4. Konventsiya ob ugolovnoy otvetstvennosti za korruptsiyu (zakl. v g. Strasburge 1999 g., dlya RF vstup. v silu s 1 fevralya 2007 g.) (The Criminal Law Convention on Corruption (adopted in Strasbourg in 1999, for the Russian Federation it entered into force on February 1, 2007), *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2009, No. 20, st. 2394.
5. Konventsiya Organizatsii Ob'yedinennykh Natsiy protiv korruptsii (prin. v g. N'yu-Yorke



2003 g., dlya RF vstup. v silu s 8 iyunya 2006 g.) (United Nations Convention against Corruption (adopted in New York in 2003, for the Russian Federation it entered into force on June 8, 2006), *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2006, No. 26, st. 2780.

6. Nagornyykh R.V. Administrativno-pravovoye regulirovaniye gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii v pravookhranitel'noy sfere (Administrative law regulation of the civil service of the Russian Federation in the law enforcement sphere), avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Moscow, 2017.

7. Osnovnyye rezul'taty prokurorskoй deyatelnosti za yanvar'-dekabr' 2017 g. (The main results of the prosecutor's activity in January-December 2017), *Ofitsial'nyy sayt Genprokuratury RF*. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (accessed date: 05.11.2018).

8. Postanovleniye Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 14 iyunya 2018 g. № 17 (Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 17 of June 14, 2018), *Ofitsial'nyy sayt Verkhovnogo Suda RF*. URL: <https://vsrf.ru/documents/own/26889> (accessed date: 06.11.2018).

9. Postanovleniye Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 9 iyulya 2013 g. № 24 (Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 24 of July 9, 2013). *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF*, 2013, No. 9; 2014, No. 2.

10. Prezident Vladimir Putin podderzhal deyatelnost' ONF po bor'be s korruptsiyey na mestakh (President Vladimir Putin supported the activities of the ONF in the fight against local corruption), *Ofitsial'nyy sayt obshcherossiyskogo kanala «Pervyy kanal»*. URL: <https://www.1tv.ru/news/2016-01-31/2370> (accessed date: 05.11.2018).

11. Rayanov F.M. Pravovoye obshchestvovedeniye (Legal social science), monografiya. Moscow, Yurlitinform, 2018.

12. Rayanov F.M. Sushchnost' pravovogo gosudarstva: istoriko-tsivilizatsionnyy podkhod (The essence of the rule-of-law state: the historical-civilizational approach), *Pravovoye gosudarstvo: teoriya i praktika*, 2012, № 4 (30), pp. 8-16.

13. Savenko I.A. Osobennosti ugolovno-pravovoy otvetstvennosti za korruptsionnyye prestupleniya (Features of criminal liability for corruption crimes), *Obshchestvo i pravo*, 2014, No. 4 (50), pp. 123-126.

14. Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 13 iyunya 1996 g. № 63-FZ (v deystv. red.) (The Criminal Code of the Russian Federation of June 13, 1996 No. 63-FZ), *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 1996, No. 25, st. 2954; 2018, No. 41, st. 6192.

15. Federal'nyy zakon ot 13 iyulya 2015 g. № 262-FZ «O vnesenii izmeneniy v otdel'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii v chasti utochneniya vidov gosudarstvennoy sluzhby i priznaniy utrativshey silu chasti 19 stat'i 323 Federal'nogo zakona «O tamozhennom regulirovanii v Rossiyskoy Federatsii» (Federal Law of July 13, 2015 No. 262-FZ “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Regarding the Clarification of the Types of Civil Service and Repeal Part 19 of Article 323 of the Federal Law “On Customs Regulation in the Russian Federation”), *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2015, No. 29 (ch. I), st. 4388.

16. Federal'nyy zakon ot 25 dekabrya 2008 g. № 273-FZ «O protivodeystvii korruptsii» (v deystv. red.) (Federal Law of December 25, 2008 No. 273-FZ “On Combating Corruption” (as amended), *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2008, No. 52 (ch. 1), st. 6228; Rossiyskaya gazeta, 2018, 2 noyab.

17. Federal'nyy zakon RF ot 27 maya 2003 g. № 58-FZ «O sisteme gosudarstvennoy sluzh-by Rossiyskoy Federatsii» (v deystv. red.) (Federal Law of the Russian Federation of May 27, 2003 No. 58-FZ “On the System of State Service of the Russian Federation” (as amended), *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2003, No. 22, st. 2063; 2016, No. 22, st. 3091.

18. Chislennost' rabotnikov gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya (The number of employees of state bodies and bodies of local self-government), *Ofitsial'nyy sayt FSGS. Razdel «Gosudarstvo, obshchestvennyye organizatsii»*. URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm> (accessed date: 06.11.2018).

Дата поступления: 20.10.2018

Received: 20.10.2018