

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)  
Юридический институт

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК  
Руководитель ООП  
доктор юридических наук, профессор  
\_\_\_\_\_ С.А. Старостин  
подпись  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА МАГИСТРА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

«АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ»

по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция  
направленность (профиль) «Правовое регулирование организации и прохождения  
государственной и муниципальной службы»

Черемных Анфиса Максимовна

Руководитель ВКР  
канд. юрид. наук, доцент  
  
\_\_\_\_\_ А.А. Трынченков  
подпись  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 г.

Автор работы  
студент группы № 061916  
  
\_\_\_\_\_ А.М. Черемных  
подпись  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 г.

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
Магистратура

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Черемных Анфисе Максимовне

Тема выпускной (квалификационной) работы: «Административная ответственность государственных гражданских служащих»

Утверждена \_\_\_\_\_

Руководитель работы: Трынченков Алексей Анатольевич


Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

- 1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы с «30» сентября 2019г. по «30» октября 2019г.
- 2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «30» сентября 2019г. по «10» апреля 2020г.
- 3). Сбор и анализ практического материала с «30» сентября 2019г. по «10» апреля 2020г.: анализ и изучение специальной, научной, учебной, учебно-методической литературы; изучение правовых актов СССР, постановлений и директивов высших органов власти Советского Союза
- 4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы с «30» октября 2019г. по «1» декабря 2019г.
- 5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы с «30» октября 2019г. по «20» января 2021г.

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель:

Трынченков Алексей Анатольевич \_\_\_\_\_



С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание приняла к исполнению:

Черемных Анфиса Максимовна \_\_\_\_\_



## АННОТАЦИЯ

Целью диссертации являются изучение значения и роли юридической (в том числе административной) ответственности в правовом статусе государственного служащего, а также ее зарождение и поэтапное изменение, в связи с историческими и политическими изменениями, произошедшими в нашем государстве

Теоретическая составляющая значимости диссертационного исследования определяется тем, что ее результаты могут внести как определенный вклад в развитие науки административного права вообще, так и административно–деликтного права как его важнейшей и неотъемлемой составляющей. А практическая значимость работы определяется возможностью использования ее результатов в устранении выявленных в ходе исследования пробелов как в нормативном регулировании анализируемого правового института, так и в правоприменительной деятельности соответствующих субъектов административной юрисдикции.

В результате проведенного исследования:

- выявлена необходимость осуществить разработку нормативных правовых актов, которые будут обеспечивать наиболее полное процессуальное регулирование административной ответственности данной категории граждан;

- выявлен ряд факторов, подтверждающих, что и в современном состоянии институт административной ответственности государственных служащих имеет множество недостатков и находится на стадии не полной завершенности реформирования данного института;

- обоснована целесообразность более детального закрепления правового статуса государственного гражданского служащего в рамках проходящих административных реформ во избежание множества спорных ситуаций, которые в вопросах юридической ответственности недопустимы.

Ключевые слова: государственная служба, административная ответственность, гражданские служащие, коррупция.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	5
1. Юридическая ответственность в системе государственной службы .....	9
1.1 Понятие и виды юридической ответственности на государственной службе.....	9
1.2 Место и значение административной ответственности среди других видов юридической ответственности на государственной службе .....	17
2. История становления института административной ответственности государственных служащих.....	22
2.1 Этапы становления и развития института ответственности государственных служащих.....	22
2.2 Зарождение института ответственности государственных служащих по Российскому дореволюционному законодательству .....	24
2.3 Развитие системы административной ответственности государственных служащих в законодательстве советского периода ....	32
2.4 Эволюция административной ответственности государственных служащих в Российской Федерации .....	43
3. Административная ответственность как элемент правового положения государственных служащих.....	49
3.1 Место административной ответственности в правовом статусе государственных служащих.....	49
3.2 Виды ответственности, применяемой к государственным служащим	54
3.3 Проблемы правового регулирования административной ответственности государственных служащих и пути их решения .....	61
Заключение .....	75
Список использованных источников и литературы .....	77

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Государственная служба является одним из ключевых институтов организации всех современных обществ, независимо от политического строя и типа государственного устройства. Можно уверенно сказать, что государственная служба занимает одно из центральных мест, как в структуре государственной власти Российской Федерации, так и в реализации политических, экономических и правовых реформ, проводимых всеми ветвями власти России. Вопрос об юридической ответственности государственных служащих, как об одном из элементов их правового статуса, уже продолжительное время является предметом дискуссий как в научной среде, так и среди населения страны.

Именно юридическая ответственность государственных служащих играет роль основного рычага давления в механизме обеспечения законности и дисциплины управления государством.

Особый интерес представляют проблемы закрепления и реализации юридической ответственности государственных служащих и административной ответственности государственных служащих в частности, т.к. в современных условиях осуществления административных реформ, в том числе реформирования института государственной службы, вышеуказанные проблемы приобретают особое теоретическое и, самое главное, практическое значение.

Нельзя не учитывать факт того, что изменение института юридической ответственности происходило параллельно, но, в то же время, взаимозависимо с изменением социальной картины, политическими и экономическими трансформациями.

Многие из вопросов, рассматриваемых в данном исследовании, важны с точки зрения исследования прямых закономерностей развития данного института, которые в той или иной мере повлияли на актуальное законодательное закрепление норм, регулирующих ответственность

государственных служащих.

Для рядового гражданина проблема ответственности государственных служащих также актуальна, поскольку в обыденном понимании государственные служащие обладают неким привилегированным статусом по сравнению с другими субъектами, в том числе и в вопросах ответственности.

Отдельно стоит отметить, что юридическая ответственность занимает особое место в правовом статусе государственного служащего, т.к. выступает одним из основных механизмов повышения эффективности деятельности государственных служащих и, соответственно, деятельности государственных органов и государства в целом. Именно в вышеизложенных особенностях заключается актуальность избранной темы.

Нормативной базой исследования служат Конституция РФ, Уголовный кодекс РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и иные федеральные законы, в том числе Федеральный закон «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон «О статусе военнослужащих», а также нормативные правовые акты, изданные органами власти СССР и РСФСР, акты дореволюционного периода.

Объектом исследования выступает институт государственной службы; основные положения законодательства об административной ответственности государственных гражданских служащих за правонарушения и общественные отношения, возникающие в процессе его реализации.

Предметом исследования выступает юридическая ответственность государственного служащего как один из элементов его правового статуса, а также сама юридическая ответственность государственного служащего в ее поэтапном генезисе.

Целью настоящей диссертации являются не только изучение значения

и роли юридической (в том числе административной) ответственности в правовом статусе государственного служащего, но также ее зарождение и поэтапное изменение, в связи с историческими и политическими изменениями, произошедшими в нашем государстве

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:

1. Изучить понятие и виды юридической ответственности на государственной службе;
2. Определить место и значение административной ответственности среди других видов юридической ответственности на государственной службе;
3. Рассмотреть этапы становления и развития института ответственности государственных служащих;
4. Выяснить особенности юридической ответственности государственных служащих, а также место административной ответственности в правовом статусе государственного служащего;
5. Выделить основные виды ответственности, применяемой к государственным служащим;
6. Выявить некоторые проблемы законодательного регулирования, существующие на данный момент.

Методология и методы исследования. Методологическую основу исследования составляют фундаментальные положения теории права, социологии, общей теории управления. При разработке конкретных вопросов темы использованы работы по административному праву, социальному управлению.

При решении поставленных задач в рамках диалектического метода научного познания применены методы системного подхода, формально-логического и сравнительно-правового анализа, а также методы конкретно-социологических исследований (анализ документов, статистический анализ и другие).

В ходе написания работы использовались труды следующих авторов:

С.С. Алексеева, А.А. Кармолицкого, А.П. Алёхина, Г.В. Мордвинцева, Г.В. Атаманчука, Г.С. Гурвича, А.А. Демина, А.В. Зверева, В.А. Козбаненко, В.М. Корельского, Н.В. Гушевой, М.В. Ежова, Н.П. Ерошкина, Н.М. Коркунова, В.М. Корякина. Проблемы, затрагивающие исполнение постановлений, устанавливающие административные наказания рассматривались в трудах В.М. Манохина, В.А. Очаковского, И.С. Штоды, А.В. Ширяевой, О.В. Стеколышиковой и других авторов.

Диссертационное исследование состоит из введения, трёх глав, объединяющих в себе 9 параграфов, заключения и списка литературы.

Научно–теоретическая и практическая значимость научной работы. Особенно высокий уровень теоретической составляющей значимости данного диссертационного исследования обусловлен тем, что результаты данной работы могут внести не только определенный вклад в процесс развития науки административного права в целом, но и сыграть роль в развитии административно–деликтного права как одной из его неотъемлемой и важнейших составляющей. А практическая значимость работы определяется возможностью использования ее результатов в устранении выявленных в ходе исследования пробелов как в нормативном регулировании анализируемого правового института, так и в правоприменительной деятельности соответствующих субъектов административной юрисдикции.



# **1 ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

## **1.1 Понятие и виды юридической ответственности на государственной службе**

В действующем законодательстве государственная служба Российской Федерации определяется как профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий различного рода субъектов, наделенных правом на осуществление той или иной формы государственной власти. В связи с этим можно сделать вывод о том, что степень важности работы субъектов, которые входят в систему государственной службы, невозможно недооценивать. Именно формат всеобъемлющей и максимально эффективной реализации любой из форм деятельности служащих, наделенных властными полномочиями и осуществляющих их, является оплотом наиважнейшей совокупности двух факторов- сохранения истинных правовых ценностей и способствование стабильно высокому уровню законности и правопорядка в стране.

Крайне высокое значение, так же, имеет тот факт, что именно должностные правонарушения оказывают влияние на деятельности всей публичной власти, ставят под вопрос ее результативность, существенно подрывает, как восприятие населением государства в целом, так и его авторитет в глазах социума. Такие последствия взаимодействия общества с государственным аппаратом, как табуирование любых форм сотрудничества и оказания необходимой помощи связаны именно с реальной проблемой недоверия к работе государственного аппарата и должностным лицам. Должностные правонарушения обладают характерной особенностью, которая заключается в том, что факт их совершения возможен благодаря использованию лицом своих полномочий, благодаря занимаемой им должности. По этой причине существует реальная необходимость в разработке действенной системы юридической ответственности государства.

Для субъектов, входящих в перечень государственных служащих, это наиболее актуально.

Субъект в системе юридической ответственности государственных гражданских служащих отличается своей комплексностью. Это связано с тем, что законодатель выделяет несколько разновидностей государственной службы. В перечень видов включают:

1) государственную гражданскую (управленческую) службу, прямой целью которой является поддержание процесса государственного управления в контексте организации демократической и максимально эффективной реализации власти;

2) военную государственную службу, которая призвана защищать суверенитет государства, свободу, а также обеспечивать как внешнюю, так и внутреннюю безопасность страны;

3) правоохранительную государственную службу, которую связывают с реализацией принципа законности, а также установлением правового и общественного порядка в целом.

Значение отдельных видов государственной службы напрямую взаимосвязано с современной тенденцией развития в сторону демократического и правового государства. Предопределяющей становится роль государственной гражданской службы, прямой зоной ответственности которой является не только развитие демократических институтов, но и выстраивание диалога власти и социума. Данное направление насчитывает наибольшее число государственных служащих. Нельзя не учесть, при этом, открытые результаты международных исследований, в которых отражается, что демократия не даёт реальных гарантий на чистую и прозрачную работу государственного аппарата, потому вопросы ответственности должностных лиц по-прежнему не теряют своей актуальности.

Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года №

79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup> определяет сферу деятельности гражданских служащих, учреждает организационную структуру гражданской службы, содержит перечень прав и обязанностей.

Рассмотрение роли субъекта в рамках системы юридической ответственности и всех её особенностей и приводит к пониманию явления закрытости самой государственной службы, проявляющейся, в том числе, в информационных ограничениях различного рода. Однако в последнее время становится заметна неприкрытая тенденция реального ослабления государственного контроля за деятельностью служащих. В связи с этим на первый план выходят вопросы совершенствования различных методов выявления служебных правонарушений государственных служащих и их процессуальных форм, процесс разработки специальных рекомендаций по осуществлению контрольно–надзорными органами регулярных эффективных проверок с оперативным применением необходимых мер ответственности в дальнейшем. Опираясь на мировую практику, имеет значение придать особому вниманию усилению контроля за наиболее достоверным раскрытием информации, как о доходах должностных лиц и их активах за рубежом, так и о введении конкретных санкций за неисполнение подобного рода обязанностей.

В соответствии с действующим российским законодательством государственный гражданский служащий, в силу своего рода деятельности, попадает под воздействие юридической ответственности разных видов наравне с другими гражданами Российской Федерации (уголовную, административную, дисциплинарную, материальную и т.д.). Помимо указанных форм, существуют также особые составы правонарушений, в которых должностное лицо выступает специальным субъектом. Отдельные

---

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 №79 - ФЗ (ред. от 24.03.2021) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

виды преступлений, субъектами которых также могут являться государственные гражданские служащие, устанавливаются разделами Уголовного кодекса Российской Федерации (главы 22, 30)<sup>2</sup>. В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195–ФЗ<sup>3</sup> в отношении государственного служащего подлежат применению несколько разновидностей административных санкций (в виде предупреждения, штрафа, дисквалификации).

В статье 57 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплён 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<sup>4</sup>, предусматривает прямой запрет на возможность получения очередного классного чина государственным служащим в контексте наличия дисциплинарных взысканий. На практике не исключена возможность меры ответственности в виде прямого исключения гражданского служащего, ранее попадавшего под различные дисциплинарные взыскания, из состава кадрового резерва. Распространенной

---

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 16.10.2019) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>3</sup> Кодекс РФ об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 113 (ред. от 06.10.2020) "О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим" // «Собрание законодательства РФ», 07.02.2005, № 6, ст. 440.

мерой воздействия является невыплата премий в период действия такого взыскания, а также неприменение мер поощрительного характера.

Современное настроение российского общества, в котором ярко выражена нетерпимость к любым правонарушениям со стороны представителей государственной власти, позволяет совершенно обоснованно ставить вопрос о поиске и применении новых, более эффективных мер ответственности. В последнее время, в рамках борьбы с коррупционной составляющей, сделан акцент на поиски более современных методов сдерживания данного негативного явления. Лица, отстраненные от государственной службы, в связи с прямыми признаками коррупции в их действиях, вносятся в специальный реестр коррупционеров. Данная 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»<sup>5</sup>.

Статья 57 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе» содержит конкретную дефиницию дисциплинарного проступка, само наличие которого уже 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 нельзя сказать, что ее содержание полноценно охватывает некомпетентность лица, что и может послужить первопричиной ненадлежащему исполнению или

---

<sup>5</sup> Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации" от 28.12.2017 N 423-ФЗ // СПС КонсультантПлюс

неисполнению возложенных на него обязанностей. В данном контексте качество и эффективность работы государственного служащего не имеет реального правового значения.

Некомпетентность лица может являться причиной расторжения трудового договора по основанию недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации, что закрепляется пунктом 1 части 1 статьи 37 вышеназванного закона. Однако в связи с отсутствием налаженного процесса аттестации (регулярность: один раз в три года) становится практически невозможным постоянный и эффективный мониторинг уровня и качества профессиональных навыков служащего, что и способствует возникновению риска появления на государственной должности лиц, не соответствующих требуемому уровню навыков, в свободный от аттестации период.

Необходимо, чтобы такое основание ответственности как утрата доверия включало в себя явление некомпетентности и, как следствие, недостаточная эффективность деятельности государственного служащего в рамках реализации своей должности. Неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником своих обязанностей становится следствием наличия низкого профессионального уровня. При верном учете данного основания представляется возможным реальное обеспечение регулярного контроля за деятельностью государственного служащего. Особое внимание необходимо обратить на эффективность, поскольку такое требование, как качественная и результативная работа, должно предъявляться такому служащему в силу его должностного положения. Часто управленческая деятельности ассоциируется не только с умственной и интеллектуальной, но и во многом с творческой работой. Система ответственности и ее построение должно быть связано с повышением уровня и качества функционирования государственной службы в целом.

В настоящее время в процессе оценки эффективности работы должностных лиц большее внимание уделяется количественным показателям

по причине их независимости от ряда субъективных факторов. Вследствие этого свойства системности и градация качественного обобщения у показателей эффективности отсутствуют. Но при условии оценки эффективности работы государственных служащих с учетом баланса как количественных так качественных показателей поможет избежать данной проблемы.

Среди количественных критериев можно выделить следующие: укрепление дисциплины, соблюдение запретов и ограничений, фактическое отсутствие жалоб и т.д. Качественные критерии, в свою очередь, выражаются в экспертных оценках, которые путем взаимодействия различных приемов и методов отражают характер взаимоотношений органов власти и общества, а также показывают уровень доверительного отношения социума к представителям власти и отражают общественную оценку деятельности должностного лица. Совокупность этих показателей приводит к смещению акцента с классической трактовки «ответственности» как непосредственной реакции государственных органов на уже совершенное правонарушение, на меру предупредительно–профилактического воздействия.

Подобного рода изменения способны усилить позитивное проявление ответственности, которое заключается в осознании самим субъектом уровня важности своей деятельности. Негативное и позитивное проявления ответственности хоть и находятся в одной и той же системе, но фактически, являются факторами противоречащими друг другу. В данном случае противоречия носят динамический характер, что и позволяет воспринимать их не как простую пространственную расположенность соседствующих сторон, а как прямой активный обмен информацией между ними. Противоречия между видами ответственности отражают их взаимосвязь и рождают возможность перехода от одного вида к другому. Обычно, это отслеживается при позитивном проявлении ответственности, в ситуации невозможности достижения системной цели.

Особое значение, в контексте существующего крайне низкого уровня

правосознания и правовой культуры подавляющего большинства государственных служащих, приобретают процессуальные нормы, которые направлены на ограничение произвольного усмотрения властных субъектов. Помимо этого, процессуальные нормы играют роль своего рода защиты прав и законных интересов иных субъектов, а также выступают эффективным средством профилактики ряда случаев превышения должностных полномочий.

Именно по указанной причине, в современное время, необходимо основательное совершенствование процессуального элемента системы ответственности в отношении государственных гражданских служащих, которые осуществляют властную деятельность. В процессе детального изучения данного элемента системы был обнаружен существенный недостаток процессуальных норм, касающийся вопросов применения мер ответственности в отношении государственных служащих, что на практике может преодолеваться дискреционными полномочиями руководства. Непосредственный руководитель, в большинстве случаев, обладает чрезмерно обширными полномочиями для привлечения к ответственности своих подчиненных, о чем и свидетельствует анализ законодательства. Таким образом возникает реальная опасность злоупотребления дискреционными полномочиями со стороны начальства. На данный момент, при принятии решения об отказе в привлечении лица к ответственности, у непосредственного руководства государственного гражданского служащего отсутствует какая-либо обязанность по обоснованию своего решения.

Данная практика, несомненно, нуждается в корректировке и это возможно реализовать с помощью обязательного требования в виде указания на конкретный перечень нарушенных норм. Я убеждена, что есть реальная необходимость в учреждении контрольно–надзорного органа, в компетенцию которого будут входить полномочия по осуществлению вневедомственных проверок, направленных на обнаружение самих признаков некомпетентности и выявления неэффективности в работе государственного служащего.



Подобные случаи могут быть связаны с такими факторами, как нарушение процессуальных норм при осуществлении деятельности и несоблюдение реквизитов при составлении юридически значимых актов, их наличие и будет свидетельствовать о профессиональной непригодности данного лица.

В результате подобных проверок появляется реальное основание для вынесения государственному служащему официального предупреждения с возможностью досрочного прекращения полномочий в случае повторного выявления признаков некомпетентности. Разработка и закрепление конкретных и четких процедур по применению мер ответственности в отношении государственных гражданских служащих способно помочь сократить количество фактов укрывательства совершенных должностных нарушений со стороны руководителей. Тем не менее, остается понимание того, что даже это не способно решить проблему в полном объеме, поскольку отдельно взятый государственный орган не в состоянии осуществлять постоянный и тотальный контроль за деятельностью служащих, в отличие от непосредственного назначенного начальства. Таким образом, существует реальная необходимость в более дифференцированном подходе, который будет заключаться в том, что полномочия по применению санкций в виде замечаний и выговоров остаются за непосредственным руководством государственного служащего. Возможность применения более строгих мер ответственности в виде досрочного прекращения полномочий, в свою очередь, рационально и разумно закрепить за контрольно–надзорным органом.

## **1.2 Место и значение административной ответственности среди других видов юридической ответственности на государственной службе**

Государственную службу крайне сложно представить без четкой трактовки и установления мер ответственности государственных служащих.

Как отмечают Ж.В. Пузанова и И.В. Семенова, «государственный

служащий одновременно должен своими действиями объективировать внешне заданную функцию государственной власти и нести за нее личную ответственность...»<sup>6</sup>.

В соответствии с российским законодательством государственные служащие могут привлекаться к дисциплинарной, административной, уголовной, материальной и гражданско–правовой ответственности.

Административная ответственность регламентируется Кодексом РФ об административных правонарушениях и рядом других нормативных правовых актов. Согласно КоАП РФ государственный служащий несет административную ответственность в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей в качестве должностного лица (ст. 2.4).

Д.Н. Дымшаков и О.В. Перезовова вкладывают в понятие административной ответственности госслужащих «закрепленные государством меры, применяемые судьями, органами и должностными лицами к физическим и юридическим лицам, административного наказания за совершение правонарушений административного характера. Подразумевается наличие в ней комплекса административных взысканий, налагаемых на государственных служащих за административные правонарушения компетентными органами и должностными лицами»<sup>7</sup>.

В.Н. Закопырин придерживается позиции, что административная ответственность госслужащих — это прямая реализация административно–правовых санкций, применение к ним административных наказаний<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Конджакулян К.М. Административное правонарушение: общественная вредность или общественная опасность: вопросы соотношения (сравнительное исследование)// К. М. Конджакулян, Г. М. Зограбян.Административное право и процесс, 2014. – №7. С. 45–48.

<sup>7</sup> Нактанов К.К. Административное правонарушение как основание административной ответственности: теоретические основы и их воплощение на практике// К. К. Нактанов, М. В. Мукабенов, Г.М. Ангрыкова.Вестник Калмыцкого университета, 2013. – № 2 (18). С. 112–117.

<sup>8</sup> Нактанов К.К. Административное правонарушение как основание

Таким образом, сам факт наступления административной ответственности связывают с совершением деяния, содержащего все признаки состава административного правонарушения, предусмотренного КоАП РФ.

Итак, можно сказать, что основанием для применения мер административной ответственности является совершение государственным служащим административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением служебных обязанностей.

Е.В. Панарина выделяет три основных вида правонарушений, которые совершаются должностными лицами: прямое нарушение правил; дачу незаконных указаний подчиненным; отсутствие контроля над действиями работников<sup>9</sup>.

За совершение данных правонарушений в отношении государственных служащих, как отмечают Д.Н. Дымшаков и О.В. Перезовова, могут устанавливаться такие виды административной ответственности, как предупреждение; административный штраф; дисквалификация<sup>10</sup>.

Предупреждение — это мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица, выносимая в письменной форме.

Штраф — денежное наказание, назначаемое нарушителям административно-правовых норм юрисдикционными органами.

Дисквалификация — лишение физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы и др.

Тем не менее, необходимо отметить, что на практике госслужащие способны совершить также ряд административных правонарушений, напрямую не связанных с выполнением ими своих служебных обязанностей,

---

административной ответственности: теоретические основы и их воплощение на практике// К. К. Нактанов, М. В. Мукабенов, Г.М. Ангрыкова. Вестник Калмыцкого университета, 2013. – № 2 (18). С. 112–117.

<sup>9</sup> Там же с. 113

<sup>10</sup> Там же с. 114

что влечет за собой привлечение к административной ответственности на общих основаниях, применяемых и к физическим лицам. Таким образом, наряду с административной ответственностью за должностные правонарушения, законодатель конкретизирует и выделяет наличие административной ответственности госслужащих за общие административные правонарушения, например, за появление в общественных местах в пьяном виде (ст. 20.21 КоАП РФ). за мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ), и др.

Предполагается, что совершение госслужащим административного правонарушения повлечет за собой, кроме административной ответственности, ответственность дисциплинарную. В данном случае самым основанием для привлечения госслужащего к дисциплинарной ответственности будет не факт совершения административного правонарушения, а факт нарушения им служебной дисциплины (как пример – нанесение ущерба репутации сотрудника).

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79–ФЗ (в ред. от 31.07.2020 г.) дисциплинарная ответственность представлена через институт дисциплинарных взысканий (ст. 57 ФЗ). Особенностью разграничения административной ответственности и дисциплинарной является то, что в основу последней должен быть положен дисциплинарный проступок.

Таким образом, самое явление дисциплинарной ответственности. В этом контексте «подразумевает наличие мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за совершение того или иного дисциплинарного проступка или иных противозаконных действий».

По мнению П.С. Медведева и Д.П. Ратаева, с которыми следует согласиться, «государственный служащий, не совершив дисциплинарного проступка, не может совершить административного правонарушения», т.е. в качестве основания административной ответственности они выделяют именно совершение им деяния, сочетающего в себе признаки

дисциплинарного проступка и административного правонарушения, что, по мнению ряда авторов (Ю.Н. Стариков, К.С. Карпеня и др.), может повлечь за собой два вида ответственности<sup>11</sup>.

Но является ли применение двух видов наказания целесообразным и реально оправданным- вопрос крайне спорный, разве что при совершение общественно опасных правонарушений.

Таким образом, можно сформировать ряд выводов на основании вышесказанного.

Факт совершения административного правонарушения при осуществлении служебной деятельности и само наличие статуса должностного лица согласно должностному или административному регламенту- являются двумя условиями, соблюдение которых необходимо для привлечения госслужащего к ответственности.

Факт совершения административного правонарушения государственным служащим способен повлечь за собой дисциплинарную ответственность, общим основанием которой будет являться совершение государственным служащим дисциплинарного проступка, а основанием административной ответственности — факт административного правонарушения.

В КоАП РФ не содержится таких норм права, которыми устанавливается и конкретизируется административная ответственность государственных служащих за совершение ими любых не связанных с исполнением своих служебных обязанностей административных правонарушений, тем не менее для них предусматриваются дополнительные меры ответственности.

---

<sup>11</sup> Нактанов К.К. Административное правонарушение как основание административной ответственности: теоретические основы и их воплощение на практике// К. К. Нактанов, М. В. Мукабенов, Г.М. Ангрыкова. Вестник Калмыцкого университета, 2013. – № 2 (18). С. 112–117.

## **2 ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

### **2.1 Этапы становления и развития института ответственности государственных служащих**

Для наиболее полного раскрытия проблем данной темы, необходимо, прежде всего, обозначить основные этапы развития института юридической ответственности государственных служащих с исторической точки зрения, а в дальнейшем наиболее полно раскрыть данные этапы.

Выделение этапов в историческом контексте необходимо не только для структуризации данной работы, но оно также имеет и практическое значение, так как историко–правовой аспект позволяет выявить не только статус данного правового института в конкретный исторический период, но и позволяет изучить основные направления его трансформации. На основе анализа данных исторических этапов можно выявить основные проблемы развития данного правового института, а также методы и способы, которые могут решить данные проблемы.

Этапизация становления и развития законодательства о юридической ответственности государственных служащих является дискуссионным вопросом, данному вопросу посвящали свои работы ряд ученых правоведов.

Так, В.А. Очаковский выделяет следующие этапы<sup>12</sup>:

1) становление института юридической ответственности государственных служащих, начиная с образования древнерусского государства, а также развитие института юридической ответственности государственных служащих в период образования и развития централизованного государства (до середины XVI века);

---

<sup>12</sup> Очаковский, В.А. Становление и развитие института юридической ответственности государственных служащих в дореволюционной России (начало XVIII – конец XIX века): дисс. ... канд. юрид. наук / Очаковский Виктор Александрович. - Краснодар, 2013. Режим доступа: <https://www.dissercat.com/content/stanovlenie-i-razvitie-institutu-yuridicheskoi-otvetstvennosti-gosudarstvennykh-sluzhashchik> С. 78.

2) институт юридической ответственности государственных служащих в периоды становления и развития сословно–представительной и абсолютной монархии (вплоть до начала – 40–х годов XIX века);

3) эволюция института юридической ответственности государственных служащих в дореволюционной России (начиная с 40–х годов XIX века по 1917 год);

4) советский период развития института юридической ответственности государственных служащих (1917–1993 годы);

5) постсоветский период развития института юридической ответственности государственных служащих (с 1993 года и по настоящее время).

Согласно мнению автора данной классификации, такой формат разделения этапов становления и развития института юридической ответственности государственных служащих в Российском государстве крайне условен, так как обозначенные периоды представляется возможным подразделять и на более мелкие в связи с тем, что руководство страны, издавая тот или иной нормативный правовой акт в каждый конкретный период исторического развития отечественной системы государственного управления, на практике привносил определённые новшества, новеллы. Их целенаправленное правовое регулирование имело своей целью усовершенствовать государственную управленческую машину и повысить как результативность, так и эффективность самой реализации на практике норм института юридической ответственности государственных служащих.

Однако, существует и другие взгляды на классификацию данных этапов. Они, в основном, конкретизируют приведенное выше мнение. Так выделяют<sup>13</sup>:

---

<sup>13</sup> Юдин Н.С. Юридическая ответственность государственных служащих в России на рубеже XVIII- XX веков // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2012. №2 (19).

1. Формирование понятие «ответственность» (с Указа Петра I от 2 марта 1711 г. «О послушании всех Сенату и его Указам» до выпуска Табели о рангах 1722 г.)
2. Развитие данного правового института в период Российской империи (до Октябрьской революции)
3. Советский период
4. Современный период

Наиболее приемлемым представляется классический вариант, при котором выделяют три основных этапа:

1. Правовое регулирование ответственности государственных служащих по Российскому дореволюционному законодательству
2. Правовое регулирование ответственности государственных служащих по советскому праву.
3. Правовое регулирование юридической ответственности государственных служащих в Российской Федерации

Видится, что именно данная классификация позволяет наиболее полно раскрыть изучаемый правовой институт, проследить основные вехи его развития, сформировать выводы по поводу правовых тенденций, которые влияют на действующее законодательство об ответственности государственных служащих. Тем самым, далее будут раскрыты именно приведенные выше этапы.

## **2.2 Зарождение института ответственности государственных служащих по Российскому дореволюционному законодательству**

Как говорилось в работе ранее, именно в дореволюционном законодательстве впервые сформировалось впервые такое понятие, как юридическая ответственности государственных служащих. Таким образом, данный этап является основополагающим для дальнейшего развития данного



правового института.

Первая попытка установления юридической ответственности служащих государства была сделана еще в Судебнике 1497 г. В нём закреплялась ответственность должностных лиц за нарушение порядка судопроизводства, а также за дачу и получение взятки<sup>14</sup>.

Установление данных норм имеет важное значение, поскольку именно с этого момента начинается законодательное совершенствование правового статуса государственного служащего в вопросах их юридической ответственности.

Следующим значимым этапом развития как государственной службы в целом, так и ответственности служащих в частности, стало учреждение приказной системы, которые ко второй половине XVI века стали основной формой органов государственного управления. Вопросы ответственности приказных людей были отражены в Судебнике 1550 года и в Соборном Уложении 1649 года<sup>15</sup>.

Наиболее значимым в рамках дореволюционного законодательства для государственной службы является законодательство Петра I в рамках военной и административной реформы. Именно эти преобразования впервые кардинально изменили правовой статус государственных служащих, введя в том числе и юридическую ответственность данных лиц. Кроме того, именно в этот период произошло разделение государственной службы на гражданскую, военную и придворную.

Правовой основой новой системы государственной службы стал Генеральный регламент 1720 года, который представлял собой, по сути, первый устав гражданской службы и действовал вплоть до событий 1917 года. Основной проблемой в то время был высокий уровень злоупотребления властью, что нашло отражение в положениях Воинских Артикулов 1715 г.,

---

<sup>14</sup> Судебник 1497 г. // Судебники XV-XVI веков. М.-Л., 1952. С. 137.

<sup>15</sup> Исаев И.А. История государства и права России: учебник. М.: Проспект, 2006. С. 156.

которые регулировали вопросы ответственности сначала военнослужащих, а потом и всех других государственных служащих<sup>16</sup>.

По тенденции того времени, все общественные процессы должны были развиваться по европейской модели, в целом, исключением не стал изучаемый правовой институт.

Однако, отличия от европейской модели все-таки были, причем они носили довольно серьезный характер:

1. Законодатели не считали необходимым выделять отдельно дисциплинарную ответственность, фактически отождествляя ее с уголовной.
2. Дисциплинарная ответственность чаще рассматривалась как отдельный и исключительный случай уголовной ответственности, например, когда начальство налагало на служащего наказания за малозначительные противоправные деяния.

При этом, в ходе развития правовой науки и эволюции института государственной службы в рассматриваемый период, в литературе появлялась и укреплялась точка зрения о самостоятельности и обособленности дисциплинарной ответственности, что, в свою очередь, подкреплялось нормативной базой.

Стоит отметить, что проблема формирования и поддержания служебной дисциплины была актуальна как в центральных органах власти, так и в местных органах власти<sup>17</sup>. Государство пыталось решить данную проблему, о чем свидетельствует ряд нормативных актов, основной целью которых было повышение уровня дисциплины и эффективности государственного аппарата.

В качестве примера можно привести Указ «Об исполнении указов Сената Присутственными местами и лицами в узаконенный срок» 1815 года, которым всем губернским правлениям, правительствам, палатам, главным и

---

<sup>16</sup> Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С. История государственной службы в России.: Учебн. пособие. М.: Рос. гос. гуманит. ун-т, 2000. С.230.

<sup>17</sup> Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. - М.: Высшая школа, 2006. С. 149.

генеральным судам, а также гражданским губернаторам предписывалось исполнение указов Сената в кратчайшие сроки и в сроки, указанные в данных указах. Однако, анализируя правоприменительную практику того времени, ученые приходят к выводу, что положительного эффекта от данного указа не было. Объясняют они это укоренившейся традицией понимания безнаказанности, безответственности, вседозволенности, покровительства со стороны руководства<sup>18</sup>.

Все же нельзя не отметить, что государство все время пыталось снизить отрицательный эффект от низкого уровня дисциплины. Так был принят целый комплекс мер, которые должны были контролировать деятельность губернаторов. Например, при согласии губернаторов с незаконными решениями уголовных палат, и при вынесении замечания данным губернатором, необходимо было оценивать важность ошибочных выводов губернатора, и если они были значимыми, то дополнительно выносился выговор. Субъектом применения такого взыскания были только министры при извещении Комитета Министров.

В целом, все дисциплинарные взыскания можно разделить на три группы<sup>19</sup>:

- а) превентивные, направленные на предупреждение совершения противоправных дисциплинарных проступков;
- б) правоограничительные, налагающие на специальные субъекты дисциплинарную ответственность, определенные правовые ограничения;
- в) карательные, наиболее жесткие меры дисциплинарных взысканий, имеющие своей целью наказать виновное лицо, оказать воспитательное воздействие, как на виновного чиновника, так и на сослуживце провинившегося.

Также можно обратиться к мнению Н.В. Гуцевой, которая дает

---

<sup>18</sup> Линец С.М. История Российского государства и органов его управления.: Ростов н/Д.- Пятигорек, 1998. С. 163.

<sup>19</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М.: РАГС, 2003. – С. 225.

собственную характеристику дисциплинарных взысканий по дореволюционному законодательству. Она считает, что ответственность чиновников в порядке дисциплинарного производства была менее ощутима. Причиной этому называется недостаточно хороший уровень нормативного регулирования, так как за основу просто брались европейские модели, которые, к сожалению, не могли интегрироваться в российскую действительность.<sup>20</sup>

Если переходить к конкретным видам дисциплинарных взысканий, то законодатель того времени выделял следующие:

- 1) исключение из службы;
- 2) отрешение от должности;
- 3) вычет из времени службы;
- 4) удаление от должности;
- 5) перемещение с высшей должности на низшую;
- 6) выговор, более или менее строгий, с внесением оного в послужной список;
- 7) вычет из жалованья;
- 8) выговор, более или менее строгий, без внесения в послужной список;
- 9) замечание, более или менее строгое

Вышеприведенной список крайне чётко отражает существование два схожих дисциплинарных взыскания: исключение из службы и отрешение от должности. Отличие данных видов наказаний проявлялось в том, что, в случае исключения из службы, лицо лишалось права снова поступать на государственную службу.

Ограничения наблюдались и в сфере политических прав, например, такие лица были лишены в дальнейшем пассивного избирательного права в части избрания на должности по назначению дворянства, земства, городов и селений.

---

<sup>20</sup>Гущева Н.В. Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX – нач. XX века // дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Нижегород. акад. МВД России. - Нижний Новгород, 2006  
Режим доступа: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01003289947#?page=29> – С. 135.

В свою очередь, отрешение от должности предполагало трехлетнее ограничение в поступлении на государственную или общественную службу.

Наиболее распространенным правонарушением, влекущим за собой применение данного наказания, было превышение или противозаконное бездействие власти. В частности, по определению ст. 339 Уложения о наказаниях, «противозаконным бездействием власти признавалось неупотребление чиновником или иным должностным лицом в надлежащее время всех указанных или дозволенных законами средств, которыми он имел возможность предупредить или остановить какое-либо злоупотребление или беспорядок, и через то предохранить государство, общество или вверенную ему часть от ущерба или вреда».

Особенностью законодательства того времени было то, что за один дисциплинарный проступок могло накладываться до трех дисциплинарных взысканий одновременно.

Ученые выделяют критерии, по которым определялось назначение более строго или более мягкого взыскания. К таковым относятся: тяжесть последствий, условия и обстоятельства совершенного проступка, рецидив.

Исходя из вышеприведенного списка дисциплинарных взысканий и критериев, данные взыскания можно разделить на две условные группы:<sup>21</sup>

- 1) взыскания, которые не влияют на служебную деятельность должностных лиц. (выговор и др.)
- 2) взыскания, имеющие значения при дальнейшей службе и назначении пенсий и государственных наград. (отрешение от должности; исключение из службы; вычет из времени службы; удаление от должности; перемещение с высшей должности на низшую). Сведения о данных дисциплинарных взысканиях заносились в послужной список служащего.

Исходя из всего вышеприведенного, можно сделать вывод о ряде

---

<sup>21</sup> Курдюк П.М. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих по российскому дореволюционному законодательству // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского Государственного Аграрного Университета № 79 – 2012 – с. 745-755

негативных черт данного правового института в дореволюционный период.

Прежде всего, факт наличия принципа «всевластия начальствующих лиц». К примеру, в соответствии с Указом от 4 декабря 1831 года начальствующим лицам было предоставлено право предания чиновника суду и в том случае, если он не был подвергнут определенному числу взысканий, при условии, что упущение того заслуживает. Оценочная же сторона вопроса, а именно: является ли вообще совершенное чиновником упущение достаточным для процесса предания его суду, была отдана на усмотрение начальства. Уложением о наказаниях 1845 года указанная норма была конкретизирована. В частности, в ст. 442 устанавливалось, что «начальство вправе, не делая чиновнику ни замечаний, ни выговоров и никаких других распоряжений, предать его суду в случае важных со стороны чиновника упущений и, когда от нерадения его или медленности в отправлении должности, произошли видимые беспорядки или запустения в делах». Само собой, что в данном контексте ситуации значительно понижался уровень законности в сфере управления, а также фактически отсутствовал механизм какой-либо правовой защищенности государственного служащего.

Следующая негативная черта плавно вытекает из вышеприведенного тезиса о недостаточном нормативном регулировании данной сфере, а точнее о том, что уровень такого правового регулирования был довольно низок. Существовало достаточно большое количество правовых пробелов. Не были закреплены должным образом кардинально важные понятия, например, само понятие дисциплинарного проступка раскрывалось через такие признаки как «медленность и нерадение». При этом, данные категории более нигде не раскрывались, что несомненно вело к значительному произволу, так как данные понятия носят через чур оценочный характер.

Также отсутствовал единый кодифицированный акт, который бы четко урегулировал данную сферу. Законодательство того времени было соткано из ряда указов разных лет, что, конечно, не имело положительного эффекта. Попыткой исправить данное положение является деятельность

государственных органов в сфере законодательства во второй половине XIX века, результатом которой стало принятие «Устава о служебных провинностях».

Однако, данный акт также обладал рядом недостатков. Во-первых, слишком обширной властью начальствующих лиц. По мнению составителей дисциплинарного устава, расширенные полномочия дисциплинарной власти начальствующих лиц были одним из ключевых факторов, способствующих соблюдению служебной дисциплины. Именно поэтому в проект Устава входили положения о предоставлении начальству служащих больших полномочий в применении дисциплинарной власти.

В частности, статьей 42 к числу служебных провинностей относилось любое, не предусмотренное данным уложением или уставом неисполнение или нарушение служащим установленных законом служебных обязанностей, а статьей 99 было определено, что сам служащий может быть удален от должности и в случае совершения им не предусмотренных законом предосудительных поступков.<sup>22</sup>

Подводя выводы о дореволюционном законодательстве в сфере юридической ответственности государственных служащих, можно говорить о том, что оно, прежде всего, играло роль основы для дальнейшего развития правовых норм в данной сфере. Как и любой первоначальный механизм, данное законодательство обладало рядом существенных недостатков, а именно: всевластие начальства, низкий уровень защищенности государственных служащих от произвола, и достаточно большое количество правовых пробелов.

Наличие данных недостатков, несомненно, связано с особенностью существовавшего в нашей стране в данный период времени политического строя, который основывался на существовании класса людей,

---

<sup>22</sup> Гущева Н.В. Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX – нач. XX века // дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Нижегород. акад. МВД России. - Нижний Новгород, 2006  
Режим доступа: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01003289947#?page=29> – С. 145

обладающих властью, и людей, которые были этой власти подчинены. О привычном в современном мире равенстве, наличии каких-либо гарантий для каждого члена общества, в том числе гарантий защиты от произвола властных субъектов, говорить не приходилось.

Помимо вышеуказанных проблем, бросается в глаза излишняя детализация законодательства об ответственности, в целом присущая нормам дореволюционного периода. Нет сомнений в том, что такая детализация сковывала правоприменителя в его деятельности, что с лихвой компенсировалось высокой степенью усмотрения при рассмотрении дел<sup>23</sup>.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что законодательство об ответственности государственных служащих подлежало значительному усовершенствованию и реформированию. Поводом для такого реформирования станет всемирно известная Октябрьская революция.

### **2.3 Развитие системы административной ответственности государственных служащих в законодательстве советского периода**

События, произошедшие в нашей стране в 1917–1918 годах, повлекли за собой кардинальные, даже по меркам мировой истории, изменения государственного строя, а, соответственно и изменения правовой регламентации статуса служащих этого самого государства. Окончательный излом государственного устройства произошел во время Октябрьской революции. С точки зрения исторической науки, данное событие невозможно охарактеризовать как однозначно положительное или однозначно отрицательное, в связи с этим, сформировалось две противоположных точки зрения относительно произошедших событий.

С одной стороны, по мнению авторов так называемой «Черной книги

---

<sup>23</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М.: РАГС, 2003. – С. 257.



коммунизма», Октябрьская революция представляет собой «путч, который силой был навязан пассивному обществу кучкой циничной заговорщиков, не имеющих реальной политической силы»<sup>24</sup>.

С другой стороны, Октябрьская революция рассматривается как положительное, прогрессивное событие, которое оказало влияние не только на Россию, но и на другие страны мира и позволило «вырвать» Россию из стагнации, позволило ликвидировать феодальные пережитки.

Представляется, что вне зависимости от отношения к произошедшим изменениям, они внесли вклад в развитие института юридической ответственности в целом, и ответственности государственных служащих в частности. Рассмотрим данные изменения подробнее.

Во-первых, сама система государственной службы претерпела значительные изменения, так как она фактически была разрушена, а большая часть чиновников была уволена или репрессирована. На правовом уровне это было закреплено декретом «Об уничтожении сословий и гражданских чинов». Данное преобразование согласовывалось с марксистко-ленинской доктриной, согласно которой, неотъемлемым условием становления социалистического государства являлось искоренение государственной машины, государственного аппарата. То есть изначально большевики вступали в революцию с идеей государства без бюрократии, без полиции, без постоянной армии, иными словами, государства без государственного аппарата в традиционном понимании<sup>25</sup>.

Однако на практике такое устройство государства оказалось невозможным, поэтому Советом народных комиссаров были приняты «Временные правила о службе в государственных учреждениях и

---

<sup>24</sup> Куртуа С., Верт Н., Панне Ж.-Л., Пачковски А., Бартошек К., Марголен Ж.-Л., при участии Коффер Р., Ригуло П., Фонтен П., Сантамария И., Булук С. Чёрная книга коммунизма: преступления, террор, репрессии. / Пер. под. рук. Е. Л. Храмова. — М.: Три Века Истории, 1999.

<sup>25</sup> Актов Р.С., Зубаиров М.Г., Мордвинцев Г.В. История государства и права России. 1917-1993 гг.: Учеб. пособие. Уфа, 1995. С. 7.

предприятиях». В них содержались отдельные элементы Устава о гражданской службе досоветской России. Тем не менее, степень проработки вопроса самой организации процесса государственной службы не могла идти ни в какое сравнение со старым Уставом. Закрепленные правила не определяли права и обязанности служащих, а также оставляли в стороне прохождение службы и не предусматривали наличие системы ответственности персонала.

Стоит отметить, что первоначально новый аппарат государственных служащих формировался из представителей победившего пролетариата, которые не имели достаточных знаний и опыта в области государственной службы, что существенным образом сказалось на результатах работы этих органов<sup>26</sup>. Поэтому постепенно к государственной службе привлекались специалисты из числа опытных чиновников, работавших в старом государственном аппарате и лояльно относящихся к новой власти. Помимо этого, возникла также и партийная служба, которая играла ведущую роль по сравнению с государственной.

Во-вторых, после Октябрьской революции законы Российской империи были отменены, что фактически означало невозможность использования института юридической ответственности на первых порах существования нового государственного строя, поскольку одним из обязательных признаков юридической ответственности является её закрепление в действующем законодательстве. Существующее положение в некотором смысле исправлялось первым и вторым Декретами о суде, согласно которым, судам разрешалось применять прежнее законодательство, если оно не противоречило «революционной совести»<sup>27</sup>.

Сложившаяся ситуация хорошо видна при анализе состояния

---

<sup>26</sup> Архипова, Т. Г. История государственной службы в России. XVIII - XX века: учебное пособие / Т. Г. Архипова, М. Ф. Румянцева, А. С. Сенин. – М.: Российский государственный гуманитарный университет, 1999. С. 132.

<sup>27</sup> Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: Учебник для вузов / Под ред. В.С. Комиссарова, Н.Е. Крыловой, И.М. Тяжковой. — М.: Статут, 2012. С. 31

уголовного законодательства того времени. В первые два года существования нового государства отсутствовала какая-либо общепринятая система уголовных наказаний, которые устанавливались либо с привязкой к конкретному преступлению, либо к конкретному судебному органу<sup>28</sup>.

В 1919 году были изданы Руководящие начала по уголовному праву РСФСР, которые устанавливали лишь основные принципы новой системы уголовного права. По этой причине они не могли заменить традиционный кодифицированный источник, в связи с чем после их принятия продолжали издаваться акты об ответственности за конкретные виды преступлений.

Лишь в 1922 году вступил в силу УК РСФСР, который достаточным образом регламентировал вопросы уголовной ответственности, в том числе ответственности государственных служащих. Схожая ситуация складывалась и в других отраслях права, содержащих нормы об ответственности.

В-третьих, существенно изменились законодательная техника и приоритеты правовой охраны, что непосредственно отразилось на применении института юридической ответственности. Данные изменения напрямую связаны со значительно возросшей ролью марксистко-ленинской идеологии, которая стала находить отражение в том числе и в содержании нормативно-правовых актов, а также с тем, что страх перед контрреволюцией все еще был силен. Это наиболее ярко прослеживается в общей части УК РСФСР 1922 года. К примеру, согласно статье 6 кодекса, преступлением признается всякое общественно – опасное действие или бездействие, угрожающее основам советского строя и правопорядку, установленному рабоче – крестьянской властью на переходный к коммунистическому строю период времени<sup>29</sup>. Данные положения свидетельствуют о том, что законодатель считает нужным защищать прежде

---

<sup>28</sup> Курс уголовного права: Учебник для вузов / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой и И.М. Тяжковой. Учение о преступлении. М., 2002. Т. 1: Общая часть. С. 28.

<sup>29</sup> Постановление ВЦИК РСФСР от 1 июня 1922 г. «О введении в действие Уголовного кодекса РСФСР (вместе с «Уголовным кодексом РСФСР»)» // СУ РСФСР. 1922. №15. ст. 127.

всего сложившийся государственный строй.

Помимо этого, произошел переход от точных формулировок диспозиций норм к более широким, расплывчатым, что увеличило роль усмотрения правоприменителя.

Таким образом, в период с Октябрьской революции до образования Союза Советских Социалистических Республик, правовой статус государственных служащих, в том числе и вопросы их ответственности, претерпел, наверное, самое значительное изменение за всю историю развития нашего государства, поскольку произошел резкий излом функционирующей системы государственной службы, на руинах которой была воздвигнута иная, кардинально отличающаяся система, построенная на идеологических и партийных началах<sup>30</sup>. Кроме того, изменилось назначение и порядок применения юридической ответственности в целом как правового института.

Стоит отметить, что направления развития юридической ответственности государственных служащих, в рамках которых лежат вышеуказанные изменения, будут иметь место и в дальнейшем, что может быть выявлено при анализе конкретных положений актов советского периода.

Прежде всего, в рамках данного вопроса, необходимо определить, какие виды ответственности были предусмотрены для государственных служащих по советскому праву. По мнению Е.А. Иерусалимской и О. С. Головачевой, за нарушение социалистической и государственной дисциплины государственные служащие в советский период привлекались к ответственности уголовной, административной, дисциплинарной и материальной<sup>31</sup>. Такой же точки зрения придерживается и О. А. Короткова<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Ежов М. В. История государственного управления и государственной службы России: учебное пособие / М. В. Ежов, Г. В. Ежова.- СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2004. С. 222.

<sup>31</sup> Иерусалимская Е. А., Головачева О. С. Государственная служба в советский период // Актуальные исследования. 2020. №23 (26). URL: <https://apni.ru/article/1556-gosudarstvennaya-sluzhba-v-sovetskij-period> (дата обращения: 3.12.2020)

<sup>32</sup> Короткова О.А. Правовые основы государственной службы в Советском государстве. Исторический аспект / О.А. Короткова, И.С. Соколов // Закон и право. 2019.

Как указывалось, ранее, при советской власти все царское законодательство, в том числе и об ответственности государственных служащих было отменено. При этом стоит отметить, что разработка новых норм о юридической ответственности государственных служащих долгое время проходило только в рамках уголовного и трудового права, что находило отражение в соответствующих актах.

Одним из первых документов, которые устанавливали саму ответственность государственных служащих, был Декрет СНК РСФСР «О воспрещении самовольного перехода советских служащих из одного ведомства в другое». Содержание данного акта целиком отражается в его названии – данный акт устанавливал запрет на самовольный переход служащего из одного ведомства в другое. При нарушении этого запрета служащие лишались права состоять на советской службе в течении шести месяцев, при этом должностное лицо, которое приняло такого служащего с нарушением, подлежало лишению свободы или штрафу<sup>33</sup>.

Отдельного рассмотрения заслуживает также Декрет СНК РСФСР «О рабочих дисциплинарных товарищеских судах», который ввел на территории страны специализированные органы для рассмотрения дел о нарушениях трудовой дисциплины. Данные органы получили право налагать такие наказания, как: выговор, временное лишение избирательного права, временное перемещение на низшую должность, а также посылка на тяжелые общественно–необходимые работы, при это для руководителей устанавливались более строгие наказания вплоть до ареста и передачи для заключения в концлагеря<sup>34</sup>.

В 1921 году данный декрет подвергся изменениям, в котором теперь

---

№ 2. С. 57-59.

<sup>33</sup> Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 12 апреля 1919 г. «О воспрещении самовольного перехода советских служащих из одного ведомства в другое» // СУ РСФСР. 1919. №18. Ст. 204.

<sup>34</sup> Декрет СНК РСФСР от 14 ноября 1919 г. «О рабочих дисциплинарных товарищеских судах (положение)» // СУ РСФСР. 1919. №56. Ст. 537.

устанавливался конкретный перечень проступков, подлежащих рассмотрению дисциплинарными товарищескими судами, а также расширенный перечень видов наказаний, налагаемых данными судами. Интересным нововведением стало положение о том, что дисциплинарный товарищеский суд имел право применять и иные виды наказания, которые по своей тяжести не превышают перечисленные<sup>35</sup>.

Помимо вышеизложенных, на укрепление дисциплины среди государственных служащих был направлен Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов исполнительных комитетов и служащих в советских учреждениях. Данный документ определял, во-первых, перечень дисциплинарных взысканий, налагаемых на указанных в названии акта служащих, во-вторых, перечень органов и должностных лиц, наделенных правом привлечения к ответственности<sup>36</sup>.

Стоит отметить, что упоминание «административных взысканий» в названии документа, не нашло отражения в его содержании, что косвенно свидетельствует об отсутствии нормативного закрепления административной ответственности служащих.

Бросается в глаза тот факт, что все вышеуказанные акты, по сути, регулировали одни те же правоотношения. В связи с этим особенно остро стоял вопрос о принятии кодифицированного акта, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности служащих.

Таким актом выступил Кодекс Законов о Труде 1922 года. Что примечательно, данный кодекс предписаний о дисциплинарной ответственности служащих не содержал, она устанавливалась различными

---

<sup>35</sup> Декрет СНК РСФСР от 5 апреля 1921 г. «Положение о Дисциплинарных товарищеских судах» // СУ РСФСР. 1921. №23-24. Ст. 142.

<sup>36</sup> Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 26 апреля 1920 г. «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов исполнительных комиссий и служащих в советских учреждениях» // СУ РСФСР. 1920. №32. Ст. 155.

локальными и нормативными актами<sup>37</sup>. С принятием КЗОТ все до этого упомянутые декреты утратили силу. Соответственно, возникла необходимость вновь учредить систему дисциплинарных судов.

Они были учреждены Постановлением ВЦИК РСФСР от 7 июля 1923 г. «Положение о дисциплинарных судах». Данное постановление закрепило целую систему губернских (областных) дисциплинарных судов во главе с Главным Дисциплинарным Судом. Данные суды имели разную подсудность, привязанную к субъектам правонарушений<sup>38</sup>. Помимо этого, в данном постановлении были прописаны процессуальные вопросы деятельности судов, в том числе положения о том, что при наличии признаков преступления, дело должно быть передано в Народный суд для привлечения виновных к уголовной ответственности.

Огромную роль для установления основных принципов дисциплинарной ответственности государственных служащих сыграло Постановление ЦИК и СНК СССР 1929 года «Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и Союзных республик», которое действовало вплоть до 1991 года.

Основанием дисциплинарной ответственности по данному акту являлись те нарушения обязанностей службы, трудовой дисциплины в частности, которые не преследовались в уголовном порядке. При этом устанавливалось, что дисциплинарная ответственность могла осуществляться как в порядке подчиненности, так и в порядке, установленном правилами внутреннего распорядка. Помимо этого, обязательным стало истребование объяснений от привлекаемого к ответственности лица, устанавливался и срок наложения дисциплинарного взыскания<sup>39</sup>. Данные положения в будущем

---

<sup>37</sup> Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С. История государственной службы в России.: Учебн. пособие. М.: Рос. гос. гуманитар. ун-т, 2000. С. 359.

<sup>38</sup> Постановление ВЦИК РСФСР от 7 июля 1923 г. «Положение о дисциплинарных судах» // СУ РСФСР. 1923. №54. Ст. 531.

<sup>39</sup> Постановление ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 года «Об Основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и Союзных республик» // СЗ СССР. 1929. №71. Ст. 670.

станут основой для современного трудового законодательства, а также законодательства о государственной службе. После принятия данного акта принимались и иные документы, однако принципиальных изменений в дисциплинарную ответственность служащих они не вносили.

Говоря об уголовной ответственности государственных служащих, необходимо отметить, что развитие уголовного законодательства в этой сфере до принятия УК РСФСР 1922 было описано ранее.

Об особенностях служебных преступлений по УК РСФСР 1922 г. писал один из его разработчиков – Народный комиссар юстиции Д.И. Курский. Он обращал внимание на то, что после Октябрьской революции произошло превращение всех частных служащих в должностных лиц, поскольку, в связи с тотальной национализацией промышленности и торговли, институт частной службы был ликвидирован. По его мнению, вследствие этого группа должностных преступлений должна чрезвычайно вырасти и получить большее уголовно–политическое значение<sup>40</sup>.

Действительно, именно в советский период ответственность за должностные преступления могли понести трактористы, уборщики и другой, традиционно не относимый к категории должностных лиц персонал. Это было связано с понятием должностных лиц, под которыми понимались лица, занимающие постоянные или временные должности в каком–либо государственном (советском) учреждении или предприятии, а также в организации или объединении, имеющем по закону определенные права, обязанности и полномочия в осуществлении хозяйственных, административных, просветительных и других общегосударственных задач<sup>41</sup>. Соль в том, что под «общегосударственные задачи» подходила фактически любая деятельность.

---

<sup>40</sup> Курский Д.И. К вопросу об издании Уголовного кодекса // Материалы Народного комиссариата юстиции. 1921. №3. С. 12.

<sup>41</sup> Постановление ВЦИК РСФСР от 1 июня 1922 г. «О введении в действие Уголовного кодекса РСФСР (вместе с «Уголовным кодексом РСФСР»)» // СУ РСФСР. 1922. №15. ст. 153.



Глава вторая данного кодекса была посвящена должностным (служебным) преступлениям и включала в себя 14 статей, среди которых были злоупотребление властью, превышение власти, бездействие власти, получение взятки и другие. Наказание за большинство из этих деяний выражалось в лишении свободы или увольнении с должности, при этом получение взятки каралось строже остальных преступлений.

В 1926 г. вступил в силу новый УК РСФСР, должностным преступлениям в котором была посвящена уже третья глава Особенной части, включавшая в себя почти неизменный в сравнении с УК 1922 года перечень преступлений. При этом наметилась общая тенденция на ужесточение санкций, к примеру, максимальная санкция за получение взятки теперь была представлена расстрелом с конфискацией имущества<sup>42</sup>. В целом, такое положение сохранилось до принятия УК РСФСР 1960 года, за исключением небольших изменений.

С принятием УК РСФСР 1960 года был значительно сокращен перечень должностных преступлений, к которым теперь относились: злоупотребление властью или служебным положением; превышение власти или служебных полномочий; халатность; получение взятки; дача взятки и должностной подлог<sup>43</sup>.

В целом по новому УК прослеживалось более четкое описание признаков должностных преступлений, а также смягчение наказания за данную категорию преступлений. Новеллой выступило появление критерия разграничения должностного преступления и должностного проступка. Данные изменения имели место до вступления в силу УК РФ 1996 г.

В сфере административной ответственности государственных

---

<sup>42</sup> Постановление ВЦИК РСФСР от 22 ноября 1926 г. «О введении в действие Уголовного кодекса РСФСР редакции 1926 года (вместе с «Уголовным Кодексом РСФСР»)» // СУ РСФСР. 1926. №80. Ст. 600.

<sup>43</sup> Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об утверждении Уголовного Кодекса РСФСР» (вместе с «Уголовным кодексом РСФСР») // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.

служащих проходили еще более сложные процессы, связанные с разработкой Административного кодекса. Такое предложение возникло в 1922 году и стало предметом дискуссий среди авторов. Одни авторы предлагали более широкое понимание административного права и, соответственно, включение в Административный кодекс всех норм, регулирующих управление<sup>44</sup>. Другие авторы считали необходимым внести в кодекс однородный материал, который позволил бы определить деятельность органов власти по охране общественного строя посредством применения репрессивных мер в несудебном порядке<sup>45</sup>. Данная точка зрения легла в основу проекта Административного кодекса, который, однако, так и остался проектом.

Вновь к вопросу административной ответственности государственных служащих вернулись лишь в 1984 году, когда был принят Кодекс РСФСР об административных нарушениях. Он устанавливал, что должностные лица подлежат административной ответственности за нарушения, связанные с несоблюдением установленных правил в сфере охраны порядка управления, государственного и общественного порядка, природы, здоровья населения и других правил, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности. При этом привлечение к административной ответственности некоторых категорий государственных служащих, к примеру, военнослужащих, имело особенности, поскольку они несли ответственность по дисциплинарным уставам<sup>46</sup>.

Таким образом, в советский период институт юридической ответственности государственных служащих значительный промежуток времени получал развитие лишь в рамках трудового и уголовного законодательства. Об административной ответственности речь не шла вплоть до принятия кодекса об административных правонарушениях. Несмотря на это, принятые в это время законоположения и по сей день лежат в основе

---

<sup>44</sup> Гурвич Г.С. // Власть Советов. 1923. № 3. С. 27.

<sup>45</sup> Колесников А. // Власть Советов. 1923. №3. С. 41.

<sup>46</sup> Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27 Ст. 909.

применения института юридической ответственности государственных служащих.

При учете вышеизложенного, нельзя отрицать факт того, что за советский период вопросы ответственности государственных служащих получили значительное развитие. В какой-то степени можно говорить о том, что данный институт получил второе рождение, поскольку после Революции 1917 года всё связанное с государственной службой было ликвидировано и собрано заново. В данный период произошел переход от расплывчатых норм с партийным подтекстом к детально проработанным с точки зрения законодательной техники нормам, часть из которых практически в неизменном виде перешла в современное национальное законодательство. Представляется, что именно в советский период произошло формирование основных, принципиальных положений данного института. Именно по этим причинам, рассмотрение советского периода является неотъемлемой частью изучения вопросов специфики ответственности государственных служащих.

## **2.4 Эволюция административной ответственности государственных служащих в Российской Федерации**

Сравнивая поздний советский и современный периоды развития можно проследить четкие направления эволюции института юридической ответственности государственных служащих в Российской Федерации.

Так как в советское время государственная гражданская служба, фактически, прекратила свое существование как отдельный обособленный юридически и организационно вид службы, дисциплинарная ответственность гражданских служащих потеряла существенные отличия от ответственности рабочих.

Традиционно, в советские времена сам институт государственной службы и правовое регулирование дисциплинарной ответственности на

государственной службе было принято считать одним из предметов регулирования законодательства о труде.

Лишь в 1999 году появились первые предпосылки для возрождения института государственной гражданской службы, в моменте, когда в Послании Президента Федеральному Собранию<sup>47</sup> было озвучено положение о реальной необходимости создания Кодекса государственной гражданской службы России. Принятый ранее в 1995 году Федеральный закон «Об основах государственной службы России» фактически не содержал никакого прямого указания на регулирование его положениями процесса прохождения гражданской службы, хоть он и регламентировал прохождение государственной службы в так называемых немилитаризированных видах служб.

Помимо этого, в указанном Законе почти полностью отсутствовало полноценное дисциплинарное законодательство, ведь одна–единственная статья, априори, не могла урегулировать все правоотношения, возникающие при привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности.

Лишь одна статья в указанном Законе, посвященная дисциплинарной ответственности государственного служащего, никак не определяла самой процедуры дисциплинарного производства в отношении государственного служащего, и ограничивались лишь крайне поверхностным определением должностного проступка, ряда видов дисциплинарных взысканий и некоторых сроков, обусловленных применением взыскания.

Сам же порядок применения дисциплинарного взыскания, как и порядок его обжалования, не были предусмотрены, но в законе содержалась ссылка на необходимость принятия федерального закона, для подведения правовой основы по решению этого вопроса. Необходимо отметить, что

---

<sup>47</sup> Послание Президента Российской Федерации от 30.03.1999 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22400> // (дата обращения 10.12.2020)

указанный закон так и не был принят.

Так, в 2003 году юридически государственная гражданская служба была выделена в качестве самостоятельного вида службы, правовую основу которой составляет в настоящий момент Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О государственной гражданской службе России», другие федеральные законы, указы Президента России, постановления Правительства и т.д. Федеральный закон от 27 июля 2004 года №79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», отменивший действие Федерального закона «Об основах государственной службы России», несущественно ситуацию с несовершенством и неполноценностью законодательства<sup>48</sup>.

Так как одним из наиболее распространенных видов ответственности государственных служащих является административная ответственность, можно рассмотреть некоторые изменения, которые коснулись данного вида ответственности. Она устанавливается за совершение деяния, содержащего все признаки состава правонарушения, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или же законом субъекта об административных правонарушениях. быть применена лишь к государственным служащим.

Безусловно, государственный гражданский служащий только в том случае может быть специальным субъектом административной ответственности, когда он по должностному регламенту и административному регламенту государственного органа наделен полномочиями должностного лица. Как правило, к таковым могут быть отнесены государственные гражданские служащие, замещающие должности государственной гражданской службы категорий «руководитель» и «специалист».

---

<sup>48</sup> Тонких, В. А. Государственная служба в Российской Федерации: история и современность / В. А. Тонких, Н. А. Лытнева. // Молодой ученый. — 2017. — № 15 (149). — С. 310-312. — URL: <https://moluch.ru/archive/149/42208/> (дата обращения: 10.12.2020).

Например, КоАП РСФСР, утвержденный Верховным советом РСФСР в 1984 году, содержал правило<sup>49</sup>, касающееся некоторых категорий государственных служащих замены административной ответственности на дисциплинарную. Так, правило с развитием законодательства нашло свое отражение и в ст. 2.5 КоАП РФ, в части 1 которой сказано, что граждане, призванные на военные сборы, и лица, имеющие специальные звания несут вместо административной ответственности дисциплинарную.

Таким образом, правовая природа дисциплинарной и административной ответственности государственных гражданских служащих обусловлена смешанным характером правоотношений, складывающихся на государственной гражданской службе. Публично–правовой характер, особенности содержания и структуры этих отношений позволяют вести речь о так называемой общей служебной ответственности государственных гражданских служащих, разновидностями, или подвидами которой выступают дисциплинарная и административная ответственность.

Однако, несмотря на то, что государственная гражданская служба была выделена в качестве самостоятельного вида, ряд вопросов о ее прохождении, в частности, связанных с привлечением гражданского служащего к дисциплинарной ответственности, так и не нашли своего полноценного решения.

В целях правового развития института юридической ответственности государственных служащих есть реальная необходимость демонстрировать выявленные масштабы нарушений в данной сфере, а также пристально контролировать изменяющуюся статистику в этом направлении. Представляется, что первопричиной столь латентного характера правонарушений государственных служащих являлся ряд определенных субъективных факторов, в частности, сокрытие непосредственными

---

<sup>49</sup> Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001) [Электронный ресурс] URL: <https://legalacts.ru/kodeks/KOAP-RSFSR/> // (дата обращения 10.12.2020).

руководителями самих фактов о правонарушениях и прямое нежелание разглашать информацию о выявленных ими злоупотреблениях.

Осуществлению более детальных научных исследований института юридической ответственности государственных служащих служит препятствием отсутствие необходимой открытости государственной службы и крайне высокое информационное ограничение.

Вместе с тем, очевидна реальная потребность теоретического переосмысления и проведения ряда исследований прикладных аспектов института юридической ответственности государственной службы с учетом ее специфики. Очевидна закономерность взаимосвязи и взаимообусловленности между институтом юридической ответственности и эффективностью работы государственных служащих, о чем не раз упоминалось в научной литературе<sup>50</sup>.

Таким образом, можно сформулировать ряд целей, которые являются наиболее актуальными и существенными в контексте ответственности в системе государственной службы:

- обеспечение исправного функционирования правовых инструментов для охраны законных интересов и прав граждан от противоправных действий;
- разработка эффективных мер по предупреждению совершения новых правонарушений;
- регулярность действий, направленных на воспитание общественного признания престижа государственных служащих и поднятия уровня доверия по отношению к ним.

Таким образом, можно сделать вывод, что несмотря на длительное непрерывное реформирование системы государственной службы, в отношении института юридической ответственности государственных служащих по-прежнему не осуществлены необходимые преобразования,

---

<sup>50</sup> Назарова Е.В. Понятие юридической ответственности как социального феномена

/ Социальное и пенсионное право. 2007. №4. С. 6 – 10.

придающие ему фактическую эффективность.



### **3 АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

#### **3.1 Место административной ответственности в правовом статусе государственных служащих**

Административная ответственность является одним из видов юридической ответственности. А юридическая ответственность является одной из основополагающих правовых категорий, наряду с правами и обязанностями. Особая значимость данной категории привела к тому, что теория юридической ответственности разрабатывалась исследователями как общей теории права, так и отдельных отраслей права на протяжении веков.

Работа была проделана значительная, но нерешенные вопросы еще остались. Прежде всего следует отметить, что законодательного определения юридической ответственности не существует. Исследователи также не смогли предложить общее, однозначное понятие. В теории права сформулировано несколько вариантов определения. Наиболее широкое распространение получила точка зрения о том, что юридическая ответственность — это форма государственного принуждения. По мнению С. С. Алексеева, «ответственность — государственное принуждение, выраженное в праве, выступает как внешнее воздействие на поведение, основанное на организованной силе государства и наличии у него «вещественных» орудий власти и направленное на внешне безусловное (непреклонное) утверждение государственной воли»<sup>51</sup>. Как полагают другие авторы, юридическая ответственность — это «прежде всего, государственное принуждение к исполнению требований права, содержащее осуждение деяний правонарушителя государством и обществом»<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Алексеев С. С. Теория права. - М.: БЕК, 1995. – С. 130.

<sup>52</sup> Самощенко И.С., Фарукшин М. Х. Сущность юридической ответственности в советском обществе. М.: Знание, 1974. - С. 6.

Представляется, что в рамках данного исследования определение юридической ответственности в качестве формы государственного принуждения будет наиболее уместно, поскольку именно такое понимание позволит оценить тот эффект, который оказывает юридическая ответственность на деятельность служащих, и, соответственно, оценить её значимость в качестве элемента правового статуса государственного служащего.

Юридическая ответственность обладает рядом характерных признаков:

- Она является наиболее строгой и предельно формализованной разновидностью социальной ответственности;
- Юридическая ответственность предусмотрена действующим законодательством;
- Юридическая ответственность всегда связана с государственным принуждением, которое строго регламентируется законом и не выходит за его рамки. Причем это не принуждение вообще, а “мера” принуждения, четко очерченный его объем<sup>53</sup>;
- Юридическая ответственность применяется только специально уполномоченными органами;
- Необходимое условие наступления юридической ответственности – наличие вины;
- Юридическая ответственность выражается в неблагоприятных последствиях для правонарушителя, лишении его некоторых социальных благ: лишение свободы, лишение права занимать определенные должности, конфискация имущества и др.
- Основание для привлечения к юридической ответственности – правонарушение при наличии полного его состава. Можно выделить два основания юридической ответственности: юридическое (предписания нормы

---

<sup>53</sup>В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. Теория государства и права - М.: Норма, 2001. - С.435

права, предусматривающей тот или иной вид юридической ответственности) и фактическое (совершение правонарушения)<sup>54</sup>;

- Юридическая ответственность как юридически значимая деятельность всегда осуществляется в особой процессуальной форме, соблюдение которой строго обязательно и которая регулируется действующим законодательством;

Таким образом, на основе общего определения юридической ответственности, а также её характерных признаков, можно определить, что юридическая ответственность государственного служащего – это предусмотренная нормами права юридическая обязанность государственного служащего надлежащим образом соблюдать и исполнять возложенные на него должностные обязанности, а в случае их неисполнения или ненадлежащего исполнения – юридическая обязанность, возникающая из факта совершения должностного правонарушения, претерпеть на основании осуждения неблагоприятные последствия, выражающиеся в ограничениях личного, организационного, имущественного или иного характера. При этом, административная ответственность государственного служащего является лишь одним из видов юридической ответственности, применяемой к данной категории граждан.

Значение юридической ответственности в сфере деятельности государственных служащих сложно приуменьшить, поскольку она выступает неким «рычагом давления» на служащего, который, дабы не понести ответственность, добросовестно выполняет предписанные ему обязанности.

Стоит отметить, что государственный служащий обычно обладает расширенным объемом полномочий по отношению к другим субъектам, что нередко приводит к злоупотреблениям. Помимо этого, в некоторых случаях, наличие должностных полномочий позволяет осуществить правонарушения, неподвластные рядовым правонарушителям, к примеру, нецелевое расходование бюджетных средств, которое без доступа к этому самому

---

<sup>54</sup> Морозова Л.А. Теория государства и права [Текст]: Учебник – М.: Эксмо, 2007. - С.370

бюджету не осуществить. Такие правонарушения обладают повышенной общественной опасностью, т.к. совершаются специальным субъектом с особым правовым статусом. В этой связи юридическая ответственность является средством оценки неправомерных действий государственного служащего со стороны государства и общества.

Представляется, что для наиболее точного определения места юридической (в том числе и административной) ответственности в правовом статусе государственного служащего, необходимо рассмотреть вопросы юридической ответственности различных видов государственных служащих – военнослужащих и государственных гражданских служащих.

Как было отмечено ранее, при сравнении регламентации правового статуса военнослужащего и государственного гражданского служащего следует обратить внимание на то, что Федеральный закон «О статусе военнослужащих» напрямую закрепляет юридическую ответственность в качестве элемента правового статуса военнослужащего, тогда как в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ответственность не нашла своего закрепления в качестве элемента правового статуса гражданского служащего.

Однако для государственных гражданских служащих в ч. 3 ст. 16 Федерального закона от 27.07.2004 N 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлена возможность применения административной ответственности в случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения. Стоит отметить, что в этом случае к административной ответственности привлекается и давший это поручение руководитель.

Согласно же ч. 1 ст. 28 Федерального закона «О статусе военнослужащего»<sup>55</sup>, военнослужащий или гражданин, призванный на

---

<sup>55</sup> Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27.05.1998 №76 – ФЗ (ред. от 01.03.2020) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та – ст. 28

военные сборы, в зависимости от характера и тяжести совершенного им правонарушения привлекается к дисциплинарной, административной, материальной, гражданско–правовой и уголовной ответственности в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Можно заметить, что законодатель четко определил перечень видов ответственности и прямо обозначил возможность привлечения военнослужащих к административной ответственности.

Отсутствие аналогичного законодательного перечня ответственности государственных гражданских служащих вызывает множественные вопросы у исследователей данного вопроса. О.В. Стекольников, к примеру, отмечает, что гражданско–правовая ответственность не свойственна гражданским служащим в рамках ст. 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>56</sup>.

Действительно, в соответствии с названной статьей вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания акта государственного органа, не соответствующего закону или иному правовому акту, подлежит возмещению. Однако гражданским законодательством в качестве субъектов гражданско–правовой ответственности признаются физические либо юридические лица. По своему статусному положению, даже при ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, гражданский служащий, если он не является должностным лицом, не может быть субъектом гражданско–правовой ответственности в рамках данного правового положения<sup>57</sup>.

Проблемным является и привлечение гражданского служащего к ответственности в регрессном порядке по указанному основанию даже в связи с нанесением прямого действительного ущерба государственным

---

<sup>56</sup>Стекольников О. В. Юридическая ответственность как элемент правового статуса гражданского служащего // Марийский юридический вестник. – 2015. – С. 135.

<sup>57</sup>Стекольников О. В. Юридическая ответственность как элемент правового статуса гражданского служащего // Марийский юридический вестник. – 2015. – С. 136.

органом (государством), так как в данном случае субъектом гражданско–правовой ответственности является не гражданский служащий, а государство (казна Российской Федерации).

Одной из особенностей ответственности государственных гражданских служащих является тот факт, что они не несут гражданско–правовую ответственность за совершение противоправных деяний, связанных с исполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на них должностных обязанностей, непосредственно перед лицами (физическими или юридическими), имуществу которых причинен ущерб. Применительно к отношениям, возникающим в сфере государственного управления, субъектом имущественной ответственности является государство в лице органов государственной власти, а не сам государственный служащий.

Таким образом, можно сделать вывод, что, в зависимости от вида государственного службы, юридическая ответственность служащих различается вплоть до применяемых к нему видов ответственности. Административная ответственность является одним из видов юридической ответственности, к которым может привлекаться государственный служащий. Особенностью административной ответственности гражданских служащих является то, что к аналогичной ответственности должен привлекаться и руководитель виновного лица.

### **3.2 Виды ответственности, применяемой к государственным служащим**

Как было отмечено выше, по общему правилу государственные служащие могут быть привлечены к дисциплинарной, материальной, административной, гражданской–правовой и уголовной ответственности с некоторыми ограничениями в каждом конкретном случае.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих направлена на поддержание служебной или воинской дисциплины,

соблюдение субординации и служебного подчинения. Она применяется в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей по его вине. Важным является то, что она применяется лишь в тех случаях, когда такое неисполнение или ненадлежащее исполнение не влечет за собой уголовной или административной ответственности.

Стоит отметить, что перечень применяемых дисциплинарных взысканий к военнослужащим и к государственным гражданским служащим достаточно сильно различается. Так, согласно статье 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», к гражданскому служащему могут быть применены следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с гражданской службы<sup>58</sup>.

Если же говорить о военной службе, то стоит обратиться к статье 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которой к военнослужащему могут быть применены:

- выговор;
- строгий выговор;
- лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег;
- лишение нагрудного знака отличника;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- снижение в воинской должности;
- снижение в воинском звании на одну ступень;
- снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности;

---

<sup>58</sup> Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. №79 - ФЗ (ред. от 16.12.2019) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та – ст. 57

- досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта;
- отчисление из военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования;
- отчисление с военных сборов;
- дисциплинарный арест<sup>59</sup>.

Представляется, что столь широкий перечень видов дисциплинарных взысканий обусловлен спецификой прохождения военной службы, к примеру, наличием специальных званий, службы по контракту и по призыву, обширностью понятия военнослужащий, к которому можно отнести и обучающихся военных организаций высшего образования, и граждан, проходящих военные сборы.

К государственным служащим также применяется материальная ответственность. Как закреплено в статье 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», правовое положение федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ответственность, устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. Однако анализ соответствующего законодательства о государственной гражданской службе свидетельствует об отсутствии специальных норм, регулирующих материальную ответственность данного вида служащих.

В связи с этим возникает вопрос – в каком порядке материальная ответственность будет применяться к государственным гражданским служащим? Есть два возможных варианта. Первый – имущественный вред, причиненный служащим государственным органам, возмещается в соответствии с нормами гражданского законодательства. Второй –

---

<sup>59</sup>Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27.05.1998 №76 – ФЗ (ред. от 1.03.2020) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та – ст. 28.4



материальная ответственность применяется по правилам, предусмотренным Трудовым кодексом РФ, поскольку статья 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет, что нормативно–правовые акты, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной настоящим федеральным законом, что как нельзя лучше подходит к материальной ответственности гражданских служащих.

Однако, стоит отметить, что гражданская и материальная ответственность различны по своей правовой природе, а также по функциям ответственности, т.е., если гражданско–правовая ответственность исполняет компенсационно–восстановительную функцию в качестве основной, то материальная ответственность помимо компенсационно–восстановительной исполняет и охранительную функцию. Охранительный характер материальной ответственности проявляется в том, что она устанавливает рамки соразмерности деликтности субъекта трудового отношения причиненному ущербу<sup>60</sup>.

Помимо этого, важным обстоятельством при разграничении данных видов ответственности выступает объем возмещаемого вреда – гражданско–правовая ответственность предполагает возмещение как ущерба, нанесенного напрямую, так и возмещение недополученной выгоды, тогда как материальная ответственность такого не предусматривает.

Таким образом, можно сделать вывод, что материальная ответственность гражданских служащих применяется по нормам трудового законодательства.

Если говорить о материальной ответственности другого вида государственных служащих – военнослужащих, стоит отметить, что она, в отличие от тех же гражданских служащих, закреплена отдельным федеральным законом.

---

<sup>60</sup>Матвеев С.П. Материальная ответственность государственных служащих как элемент социальной // Вестник Воронежского института МВД России. – 2011. – С. 38.

Материальная ответственность военнослужащих, регламентируемая нормами административного законодательства, характеризуется рядом особенностей, определяемых специальным статусом субъектов ответственности. Так, за причиненный вред военнослужащие могут быть привлечены к двум видам ответственности: материальной и гражданско-правовой. Правовым основанием привлечения к материальной ответственности является факт причинения ущерба при исполнении обязанностей военной службы. Военнослужащие, причинившие ущерб не при исполнении обязанностей военной службы, привлекаются к гражданско-правовой ответственности в соответствии с нормами гражданского законодательства<sup>61</sup>.

Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих»<sup>62</sup> предусматривает два вида материальной ответственности военнослужащих — ограниченную и полную. При этом пределы ограниченной материальной ответственности дифференцируются в зависимости от категории субъектов ответственности. Так, военнослужащие, проходящие военную службу на основании контракта, а также лица, призванные на военные сборы, несут материальную ответственность в размере причиненного ими ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет. Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, по общему правилу — не более двух окладов месячного денежного содержания.

Таким образом, нормативное регулирование материальной ответственности военнослужащих имеет свою специфику, отличающую его от норм трудового законодательства. Такая специфика логично обусловлена

---

<sup>61</sup>Матвеев С.П. Материальная ответственность государственных служащих как элемент социальной // Вестник Воронежского института МВД России. – 2011. – С. 40.

<sup>62</sup> Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» от 12.07.1999 N 161-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та – ст. 28.4

особенностями правового статуса субъекта ответственности — военнослужащего и позволяет наиболее адекватно регулировать деликтные отношения в процессе государственной службы.

Одним из наиболее распространенных видов ответственности государственных служащих является административная ответственность. Она наступает за совершение деяния, содержащего все признаки состава правонарушения, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или же законом субъекта об административных правонарушениях. В рамках данного исследования имеет смысл рассматривать лишь так называемую «специальную» административную ответственность государственных служащих, т.е. лишь ту ответственность, которая может быть применена лишь к государственным служащим.

Специальная ответственность государственного служащего должна устанавливаться в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения им своих обязанностей, в результате которых были нарушены права других субъектов правоотношений, либо установленные для служащего запреты. Нужно учитывать, что такие правонарушения должны проявляться во внешней деятельности государственного служащего, т.к. при совершении правонарушения во внутренних отношениях органа государственной власти служащий подлежит дисциплинарной ответственности<sup>63</sup>.

Административная ответственность государственных служащих имеет свои особенности, обусловленные наличием нескольких видов служащих. Эти особенности выражены в том, что государственные гражданские служащие несут административную ответственность на общих с обычными гражданами основаниях, тогда как военнослужащие, граждане, проходящие военные сборы и лица, имеющие специальные звания согласно статье 2.5 КоАП РФ, по общему правилу несут дисциплинарную ответственность

---

<sup>63</sup>Зверев А.В. Административная ответственность государственных служащих // Государственная служба и кадры. – 2019. – С. 165.

вместо административной.

То есть в очередной раз прослеживается та кардинальная разница в вопросах закрепления юридической ответственности государственных гражданских служащих и военнослужащих.

Переходя к уголовной ответственности государственных служащих, необходимо сказать о том, что особенности гражданско–правовой ответственности, по сути, уже были раскрыты ранее.

Как и рядовые граждане, государственные служащие за совершение преступлений могут быть подвергнуты уголовному наказанию. Однако, по аналогии с административной ответственностью, имеет смысл рассматривать именно те составы преступления, где в качестве специального субъекта выступает государственный служащий.

Таким преступлениям посвящена глава 30 Уголовного кодекса Российской Федерации – преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. К ним относятся, например, злоупотребление должностными полномочиями, получение взятки, служебный подлог и другие.

Отдельно выделяются составы преступления, направленные на другие объекты, но все еще совершаемые только государственными служащими, например, регистрация незаконных сделок с недвижимым имуществом, воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности, воспрепятствование проведению собраний и другие.

Стоит отметить, что, несмотря на одинаковые основания привлечения к уголовной ответственности граждан и служащих, служащие обычно наказываются строже, т.к. преступление, совершенное государственным служащим, понижает авторитет государства в целом и несет повышенную общественную опасность.

Таким образом, можно сделать вывод, что к государственным служащим применяются все традиционные виды ответственности, однако, с

учетом их особого положения в обществе, привлечение к ответственности данных субъектов обладает определенными особенностями.

### **3.3 Проблемы правового регулирования административной ответственности государственных служащих и пути их решения**

Тема административной ответственности государственных служащих является актуальной в научной юридической среде довольно длительный срок.

Причиной такого внимания к этой теме является тот факт, что законодательство об административной ответственности и, в частности – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)<sup>64</sup>, каждый год многократно изменяется. Многочисленные изменения повлекли возникновение структурных проблем в кодифицированном акте. Поэтому рассматривается даже вопрос о принятии новой редакции КоАП РФ, несмотря на то, что только в этом году произойдет второй юбилей этого документа и ему исполнится 20 лет.

Хотя в КоАП РФ и вносятся многочисленные изменения, однако многие его проблемы все еще продолжают существовать. Одной из этих проблем является институт административной ответственности государственных служащих, особенно в связи с его соотношением с институтом дисциплинарной ответственности государственных служащих. Основная проблематика заключается в правовом регулировании административной ответственности государственных гражданских служащих, поскольку вопросы административной ответственности для иных видов государственной службы (военной и правоохранительной) урегулированы в ст. 2.5 КоАП РФ. А специальная норма о порядке

---

<sup>64</sup> Кодекс РФ об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

привлечения к административной ответственности государственных гражданских служащих отсутствует в КоАП РФ.

В результате, большинство исследователей склоняются к очевидному выводу о том, что для государственных гражданских служащих применяется общий порядок привлечения к административной ответственности. Однако такая ситуация весьма спорна с точки зрения развития административного права и института государственной службы.

Известный исследователь в области административной ответственности Н.Г. Салищева отмечала, что «одним из направлений развития законодательства об административной ответственности является последовательное ужесточение ответственности должностных лиц, замещающих должности государственной службы, за административные правонарушения, посягающие на права граждан, а также в области охраны окружающей среды и природопользования, в области информатизации, в области предпринимательской деятельности. Проявляется эта тенденция и в том, что значительно чаще государственный служащий становится субъектом административно–деликтного отношения, привлекаемым к административной ответственности по составам административных правонарушений, в качестве вида ответственности за которые применяется дисквалификация, т.е. лишение права занимать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ»<sup>65</sup>.

Представленная позиция конечно же полностью обоснована и должна быть поддержана. Естественно, увеличиться должно количество составов административных правонарушений, вытекающих из специального правового положения государственного гражданского служащего.

Вместе с тем, проблема административной ответственности

---

<sup>65</sup> Салищева Н.Г. Направления развития административно-правовых отношений в современной России // Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства: Сборник статей. М.: Институт государства и права РАН, 2011. С. 39.

государственных гражданских служащих не получила значительного развития в науке отечественного административного права. Основным научным трудом по данной теме является исследование В.В. Кизилова<sup>66</sup>. Частично вопросы административной ответственности государственных гражданских служащих исследовали Ю.М. Буравлев<sup>67</sup>, В.А. Козбаненко<sup>68</sup> и Д.М. Овсянко<sup>69</sup>. Такое малое количество исследований вызвано тем, что многие ученые не признают наличие проблематики в данной теме, поскольку государственные гражданские служащие несут административную ответственность на общих основаниях.

В.В. Кизилев в своем исследовании предложил следующее определение: «Административное правонарушение государственного гражданского служащего – это не влекущее уголовную ответственность наказуемое деяние лица, замещающего должность государственной гражданской службы, которое совершено при исполнении или в связи с исполнением государственным гражданским служащим должностных обязанностей и повлекло нарушение установленных законом предписаний в правоотношениях, стороны которых не находятся во властном подчинении или прямой зависимости, а соблюдение данных предписаний побуждается нормами публичного права с целью защиты государственного или общественного порядка; собственности; здоровья, прав и свобод физических лиц; установленного порядка управления; а также имущественных прав и интересов юридических лиц»<sup>70</sup>.

Также В.В. Кизилев предложил дополнить КоАП РФ специальной

---

<sup>66</sup> Кизилев В.В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России: теоретико-правовое исследование. Саратов: Издательство Саратовского университета, 2012. – 408 с.

<sup>67</sup> Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: Монография. М.: Издательская группа «Юрист», 2008. С. 68 - 85.

<sup>68</sup> Козбаненко В.А. Юридическая ответственность государственных служащих. Проблемная лекция. М.: ИПК госслужбы, 2002. С. 39 - 46.

<sup>69</sup> Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. С. 227 - 237.

<sup>70</sup> См.: Кизилев В.В. Указ. соч. С. 391.

статьей 2.4.1, называющейся «Административная ответственность государственного гражданского служащего». Предлагалось в части первой установить, что «Государственный гражданский служащий подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, в результате которых нарушены права и интересы граждан, юридических лиц, а также установленные законом запреты и предписания государственному гражданскому служащему».

Обоснование у предлагаемой нормы такое: при взаимоотношениях с другими лицами, которые не находятся в служебной зависимости с государственным гражданским служащим, допущенное им нарушение должно квалифицироваться как административное правонарушение. В противоположность ему, нарушение, допущенное в связи со служебными отношениями, должно квалифицироваться как дисциплинарный проступок. Такая логика вытекает из характера правоотношений: служебные или вертикально–властные. Считаю, что данную позицию следует поддержать и развивать административное законодательство в эту сторону.

Вместе с тем, проблематика отграничения административной ответственности от дисциплинарной, безусловно, существует.

Возникновению этой проблемы способствовало слабое развитие института административной ответственности гражданских служащих и применительно к данной категории лиц её подменяла дисциплинарная ответственность, то есть ответственность в порядке служебного подчинения.

Грань между административным правонарушением, допущенным государственным гражданским служащим, и совершенным тем же субъектом дисциплинарным проступком зачастую бывает трудноразличима. При этом, общеправовые принципы не позволяют допускать ситуации, когда государственный гражданский служащий должен нести за одно и то же



правонарушение два как административную, так и дисциплинарную ответственность.

В настоящее время существует значительный правовой нюанс в привлечении гражданских служащих к ответственности. На основании ст. 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Следовательно, для привлечения к административной ответственности гражданского служащего требуется квалификация его деяния уполномоченным внешним субъектом, например прокурором.

В то же время в ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливается, что за совершение дисциплинарного проступка, т.е. на неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить дисциплинарные взыскания.

Таким образом, вид ответственности, который применяется к гражданскому служащему зависит не от состава правонарушения, а от органа, квалифицирующего деяние. Такая правовая неопределенность недопустима.

При этом, существует проблема сокрытия нарушений на гражданской службе (так называемая, «корпоративная этика», не позволяющая «выносить сор из избы»). И результативность привлечения виновного лица к ответственности значительно снижается.

За административные правонарушения, которые государственный гражданский служащий совершает в рамках исполнения своих должностных обязанностей, должна следовать именно административная ответственность по нормам КоАП РФ и законов субъектов РФ, а не дисциплинарная ответственность по нормам Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Именно природа административной ответственности наиболее отвечает потребности привлечения к ответственности за совершение нарушений должностными лицами, имеющими властные полномочия. Ее меры применяются независимыми от гражданского служащего лицами, не являющимися его коллегами. Административная ответственность наступает за правонарушения, негативные последствия которых не относятся к служебным вопросам внутри органа власти и управления, а выходят за внутрикорпоративные рамки.

Значительное увеличение количества составов административных правонарушений, по которым могут быть признаны виновными государственные гражданские служащие, ясно дает нам понять тенденцию государственной власти к укреплению законности и правопорядка в органах власти и управления.

Дальнейшее увеличение числа составов административных правонарушений, по которым могут быть признаны виновными государственные гражданские служащие, является необходимым этапом развития института государственной службы с точки зрения уточнения правового статуса государственного служащего.

Гражданские служащие должны нести прежде всего административную ответственность. И весьма существенным является вопрос о неотвратимости административного наказания.

В случае дисциплинарной ответственности вероятность того, что наказание будет неотвратимо гораздо меньше в силу многих обстоятельств, чем в случае с ответственностью административной. Дело в том, что субъект дисциплинарной власти сам, единолично решает, налагать дисциплинарное взыскание или нет. Если такое решение принято, то гражданский служащий может его реально оспорить только в судебном порядке, а на это пойдет далеко не каждый, даже в том случае, если дисциплинарное взыскание, по его мнению, наложено без достаточных на то оснований (разумеется, речь идет только о взысканиях, которые не связаны с увольнением).

Если это все же происходит, то гражданский служащий в этом случае сильно рискует ухудшить свои отношения с представителем нанимателя, тем более если он выиграет спор и в результате судебного разбирательства наложение взыскания будет признано незаконным. В этом случае положение гражданского служащего, учитывая реалии государственной службы, только усложнится и его дальнейшее пребывание в замещаемой должности, скорее всего, станет достаточно проблематичным.

В случае привлечения к административной ответственности такой проблемы нет – рассмотрение вопроса о виновности гражданского служащего осуществляется независимой инстанцией. Гражданский служащий обретает возможность доказать органу административной юрисдикции свою невиновность, а в случае, если это не удастся, оспорить административное наказание в суде и попытаться отменить его уже в результате судебного разбирательства. И это важнейшая гарантия для объективного рассмотрения дела.

При этом, привлечение гражданского служащего к административной ответственности не зависит от «корпоративной этики» и личных его взаимоотношений с вышестоящим руководителем.

Вместе с тем, должностные лица, которые по КоАП РФ наделены юрисдикционными полномочиями, т.е. правом налагать административные наказания, как правило, являются государственными служащими. Наложению административного наказания предшествует проведение проверочных мероприятий, которые также осуществляют государственные служащие. При всей ведомственной обособленности проверяющих и проверяемых все они являются государственными служащими, которым тоже присуща корпоративная солидарность, ощущение принадлежности к государству, особенно если речь идет о тех государственных гражданских служащих, которые относятся к категории «руководители», группа «высшие должности». Однако, рассмотрение дела об административном правонарушении в суде и присущая этому процессу открытость позволит

избежать указанных рисков или хотя бы минимизировать их.

Если говорить о тех неблагоприятных последствиях, которые возникают в случае привлечения гражданского служащего к административной ответственности, то они достаточно хорошо урегулированы. Помимо самого административного наказания (предупреждение, административный штраф, а дисквалификация), это также состояние административной наказанности.

Согласно ст. 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. совершение однородного административного правонарушения, т.е. совершение административного правонарушения в период.

Кроме того, п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ предусматривает, что повторное совершение однородного административного правонарушения, т.е. совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со ст. 4.6 настоящего Кодекса за совершение однородного административного правонарушения, является обстоятельством, отягчающим административную ответственность.

Как видно, привлечение гражданского служащего к административной ответственности напрямую не влияет на его должностное положение и дальнейшее прохождение службы кроме случая дисквалификации. Кроме того, поскольку административная ответственность применяется к нему извне, то может возникнуть ситуация, когда вышестоящий руководитель привлеченного к ответственности может посчитать, что административное наказание наложено на его подчиненного необоснованно и даже незаконно. Очевидно, что привлечение к ответственности подчиненного в определенной

мере бросает тень и на его руководителя, который, получается, не сумел в данном случае обеспечить надлежащий контроль, допустил тем самым совершение им административного правонарушения, о чем свидетельствует норма ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В случае привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности последствия для него оказываются куда серьезнее. Кроме самого дисциплинарного взыскания и связанного с его применением состояния годичной дисциплинарной наказанности, возникают и последствия, влияющие так или иначе на служебное положение наказанного. В одних случаях эти последствия закреплены нормативно, в других возникают исходя из сложившейся аппаратной практики, которая получила широкое распространение в системе государственной службы.

Часто установлено, что очередной классный чин не присваивается гражданским служащим, имеющим дисциплинарные взыскания. Практикуется и такая мера, как исключение из состава кадрового резерва гражданского служащего, на которого наложено дисциплинарное взыскание.

Широко практикуется невыплата премии гражданскому служащему, на которого наложено дисциплинарное взыскание, в период действия взыскания или неприменение мер поощрения опять же в период действия дисциплинарного взыскания.

Кроме того, наличие неснятого дисциплинарного взыскания относится к отягчающим обстоятельствам при применении дисциплинарных взысканий в случаях несоблюдения государственными (муниципальными) служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, т.е. при решении вопроса об ответственности за коррупционное правонарушение. Как известно, наличие отягчающих обстоятельств влияет на тяжесть налагаемого наказания. Таким образом, неснятое дисциплинарное взыскание позволяет

налагать на государственного служащего более строгое дисциплинарное взыскание, тогда как неснятое административное наказание отягчающим обстоятельством при решении вопроса о наложении дисциплинарного взыскания не является, а значит, на тяжесть наказания не влияет.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» наличие у гражданского служащего дисциплинарного взыскания является обязательным условием для его увольнения по инициативе представителя нанимателя. Такое увольнение по закону является увольнением в результате применения дисциплинарного взыскания (п. 4 ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79–ФЗ). Следовательно, наличие у гражданского служащего дисциплинарного взыскания подразумевает далеко идущие последствия в виде преюдициального значения для его увольнения с гражданской службы.

И это свидетельствует не в пользу дисциплинарной ответственности, поскольку возникает возможность несения многократных негативных последствий (наказания) за одно совершенное правонарушение. Если гражданский служащий был привлечен к административной ответственности, то он уже понес наказание и в дальнейшем это не должно приводить к дополнительным наказаниям, поскольку тем самым нарушается принцип справедливости. Если же гражданский служащий продолжает совершать административные правонарушения на службе, то наказание должно включать в себя его дисквалификацию. В связи с этим, при установлении различных составов административных правонарушений для гражданских служащих следует использовать такой вид наказания как дисквалификация за совершение правонарушений неоднократно.

В настоящее время возможности по привлечению к дисциплинарной ответственности гражданских служащих гораздо выше, поскольку дисциплинарные взыскания могут быть наложены на всех гражданских служащих, независимо от замещаемой должности, а к административной

ответственности можно привлечь только должностных лиц. Это является правовым пробелом, который необходимо устранить.

В целях развития института ответственности гражданских служащих предлагается значительно увеличить количество составов административных правонарушений, по которым они могут быть привлечены к административной ответственности. Например, с учетом большого общественного резонанса в отношении антикоррупционного регулирования, требуется выделить и обособить в отдельную главу КоАП РФ специальные составы коррупционных административных правонарушений. Это требует переноса термина «коррупционное правонарушение» из Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в КоАП РФ, что в свою очередь позволит вести борьбу с коррупцией на гражданской службе не на внутриведомственном уровне, а открыто, гласно и непредвзято.

Существующее правовое регулирование значительно осложняет привлечение к административной ответственности отдельных категорий гражданских служащих, а некоторые категории гражданских служащих фактически исключает из субъектов административной ответственности. Например, государственные гражданские служащие Администрации Президента РФ, аппарата Правительства РФ, аппарата Высшей квалификационной коллегии судей РФ.

Эти категории государственных гражданских служащих не могут быть привлечены к административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, поскольку никто не может возбудить производство по делу об административном правонарушении в отношении них. На основании ст. 28.4 КоАП РФ возбудить дело по ст. 5.59 КоАП РФ может только прокурор. Но прокуратура в силу действующего законодательства за указанными органами надзор не осуществляет.

Этот правовой пробел также следует ликвидировать, убрать статус «неприкосновенности» и установить возможность привлечения виновных

должностных лиц к административной ответственности.

В ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273–ФЗ «О противодействии коррупции» предусмотрена возможность привлечения лиц, виновных в совершении коррупционных правонарушений, как к административной, так и к дисциплинарной ответственности. Получается, что коррупционные правонарушения могут быть как административными правонарушениями, так и дисциплинарными проступками. И в данном случае возникает правовая неопределенность. Поскольку противодействие коррупционным правонарушениям представляют собой публичный интерес, то требуется устранить эту неопределенность и строго указать на исключительно административный или уголовный статус ответственности за коррупцию.

Многие авторы отмечают малую эффективность дисциплинарной ответственности, применяемой к гражданским служащим, и на этом основании предлагают заменить часть составов дисциплинарных правонарушений на составы административных правонарушений. Например, С.А. Денисов, предлагает шире использовать административную ответственность в отношении государственных служащих и указывает, что «неэффективность дисциплинарной ответственности связана с ее диспозитивностью». Это происходит в результате того, что непосредственный руководитель гражданского служащего обладает свободой применения или неприменения дисциплинарной ответственности к своему провинившемуся подчиненному<sup>71</sup>.

Разделяет такую правовую позицию Б.Н. Комахин, который указывает на наличие у руководителя слишком больших возможностей по привлечению или непривлечению к дисциплинарной ответственности своих сотрудников<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Денисов С.А. Дисциплинарная ответственность за административные правонарушения // Административная ответственность: вопросы теории и практики: Сборник статей, подготовленный по материалам шестых Лазаревских чтений / Отв. ред. проф. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. С. 200.

<sup>72</sup> Комахин Б.Н. Развитие государственно-служебной деятельности на основе



На самом деле, представитель работодателя в отношении своих подчиненных государственных гражданских служащих имеет возможность таким образом исполнять предоставленные ему дискреционные полномочия, что лишь усилит безнаказанность среди гражданских служащих, позволит им избежать ответственности. В этом кроется самая большая проблема дисциплинарной ответственности – проблема злоупотребления дискреционными полномочиями.

Представитель работодателя, принимая решение об отказе в привлечении государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности, не обязан каким-либо образом мотивировать или объяснять данное решение. Как правило, в этом случае представитель работодателя исходит из тех соображений, что ему еще работать с этим коллективом, а «сор из избы» нельзя «выносить».

Административная ответственность гражданских служащих имеет большие перспективы как альтернатива уголовной ответственности за должностные преступления. Принято считать, что административная ответственность, учитывая ее относительную близость с ответственностью уголовной, формально является заметно более репрессивной, нежели ответственность дисциплинарная.

На самом деле, некоторые составы административных правонарушений являются смежными с некоторыми составами преступлений. Для целей ответственности государственных служащих, ярким примером может служить нецелевое расходование бюджетных средств, предусмотренное ст. 15.14 КоАП РФ и ст. 285.1 УК РФ.

Сказанное выше позволяет сделать общий вывод: административная ответственность гражданских служащих за правонарушения, связанные, так или иначе, с исполнением должностных обязанностей, должна быть гораздо более развита в административном законодательстве. Ответственность в

отношении гражданских служащих должна наступать по нормам КоАП РФ с соблюдением всех правовых гарантий на открытое и объективное рассмотрение дела независимым юрисдикционным органом (лучше всего – судом). Это позволит наконец ввести неотвратимость наказания для гражданских служащих, но и защитит их от произвола со стороны непосредственного руководства.

Таким образом, развитие института административной ответственности государственных гражданских служащих сделает привлечение к ответственности государственных гражданских служащих значительно эффективнее, что в свою очередь позволит усилить исполнительскую дисциплину в органах власти. Результатом таких нововведений станет и более эффективная защита прав физических и юридических лиц от нарушений со стороны «власть имущих».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопросы административной ответственности государственных гражданских служащих, рассмотренные в настоящей работе, разумеется, не исчерпывают всей проблематики данного направления. Решение такой задачи невозможно в рамках одного исследования. Вместе с тем, представляется, что ряд нижеперечисленных выводов и положений, направленных на совершенствование механизма административной ответственности государственных гражданских служащих, способен оказать определенного рода воздействие на повышение уровня безопасности и стабильности в стране. В контексте рассмотрения данной темы научного исследования важное внимание уделяется тому, что для рядового гражданина проблема ответственности государственных служащих не менее актуальна, поскольку в обыденном понимании государственные служащие обладают неким привилегированным статусом по сравнению с другими субъектами, в том числе и в вопросах ответственности. Не менее важным является факт того, что юридическая ответственность занимает особое место в правовом статусе государственного служащего, т.к. выступает одним из основных механизмов повышения эффективности деятельности государственных служащих и, соответственно, деятельности государственных органов и государства в целом.

В этой связи проблемы закрепления и реализации юридической ответственности в целом и юридической ответственности государственных служащих в частности, в современных условиях осуществления административных реформ, в том числе реформирования института государственной службы, а так же нестабильности социального отношения к государственным гражданским служащим на фоне происходящих в стране волнений, вышеуказанные проблемы приобретают особое теоретическое и, самое главное, практическое значение.

В результате проведенного исследования:

- определена необходимость доработки современного состояния юридической ответственности как элемента правового статуса государственного служащего с учетом прошлого опыта и опыта зарубежных стран;

- в качестве правового решения некоторых проблем эффективности института ответственности государственных служащих, предлагается не только принятие различного рода кодексов служебного поведения, содержащих в себе некие общие принципы, но и повышение уровня правовой регламентации процессуальных моментов применения мер административной ответственности к государственным служащим с учетом специфики их деятельности

- выявлена необходимость осуществить разработку нормативных правовых актов, которые будут обеспечивать наиболее полное процессуальное регулирование административной ответственности данной категории граждан;

- выявлен ряд факторов, подтверждающих, что и в современном состоянии институт административной ответственности государственных служащих имеет множество недостатков и находится на стадии не полной завершенности реформирования данного института;

- выявлена необходимость совершенствования законодательства и самой процедуры наложения дисциплинарного взыскания в части сокращения возможностей для произвольного непривлечения к ответственности по усмотрению представителя работодателя;

- обоснована целесообразность более детального закрепления правового статуса государственного гражданского служащего в рамках проходящих административных реформ во избежание множества спорных ситуаций, которые в вопросах юридической ответственности недопустимы.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. от 01.07.2020) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 N 63–ФЗ (ред. от 16.10.2019) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.
3. Кодекс РФ об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195–ФЗ (ред. от 05.04.2021) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30.11.1994 N 51–ФЗ (ред. от 16.12.2020) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.
5. О системе государственной службы Российской Федерации : федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58–ФЗ (ред. от 23.05.2016) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.
6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 №79 – ФЗ (ред. от 24.03.2021) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.
7. О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27.05.1998 №76 – ФЗ (ред. от 08.12.2020) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

8. О воинской обязанности и военной службе: федеральный закон от 28.03.1998 №53 – ФЗ (ред. от 22.12.2020) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

9. О материальной ответственности военнослужащих : федеральный закон от 12.07.1999 N 161–ФЗ (ред. от 08.06.2020) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

10. О противодействии коррупции : федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273–ФЗ // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та – ст. 28.4.

11. Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.1995 №119–ФЗ (утратил силу) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2021. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та

12. Послание Президента Российской Федерации от 30.03.1999 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22400> // (дата обращения 21.04.2021)

13. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001) [Электронный ресурс] URL: <https://legalacts.ru/kodeks/KOAP-RSFSR/> // (дата обращения 21.04.2021)

14. Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об утверждении Уголовного Кодекса РСФСР» (вместе с «Уголовным кодексом РСФСР») // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40.

15. Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 12 апреля 1919 г. «О воспрещении самовольного перехода советских служащих из одного ведомства в другое» // СУ РСФСР. 1919. №18.

16. Декрет СНК РСФСР от 14 ноября 1919 г. «О рабочих дисциплинарных товарищеских судах (положение)» // СУ РСФСР. 1919. №56.
17. Декрет СНК РСФСР от 5 апреля 1921 г. «Положение о Дисциплинарных товарищеских судах» // СУ РСФСР. 1921. №23–24.
18. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 26 апреля 1920 г. «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов исполнительных комиссий и служащих в советских учреждениях» // СУ РСФСР. 1920. №32.
19. Постановление ВЦИК РСФСР от 7 июля 1923 г. «Положение о дисциплинарных судах» // СУ РСФСР. 1923. №54.
20. Постановление ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 года «Об Основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и Союзных республик» // СЗ СССР. 1929. №71.
21. Постановление ВЦИК РСФСР от 1 июня 1922 г. «О введении в действие Уголовного кодекса РСФСР (вместе с «Уголовным кодексом РСФСР»)» // СУ РСФСР. 1922. №15.
22. Постановление ВЦИК РСФСР от 1 июня 1922 г. «О введении в действие Уголовного кодекса РСФСР (вместе с «Уголовным кодексом РСФСР»)» // СУ РСФСР. 1922. №15.
23. Постановление ВЦИК РСФСР от 22 ноября 1926 г. «О введении в действие Уголовного кодекса РСФСР редакции 1926 года (вместе с «Уголовным Кодексом РСФСР»)» // СУ РСФСР. 1926. №80.
24. Судебник 1497 г. // Судебники XV–XVI веков. М–Л., 1952. 237 с.
25. Материалы Народного комиссариата юстиции. 1921. №3. 68 с.
26. Административное право России. Курс лекций / К.С. Бельский [и др.]; Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК «Велби»; Издательство «Проспект», 2007. 704 с.

27. Актон Р.С., Зубаиров М.Г., Мордвинцев Г.В. История государства и права России. 1917–1993 гг.: Учеб. пособие. Уфа, 1995. С. 7. / Социальное и пенсионное право. 2007. №4. 110 с.
28. Алексеев С. С. Теория права. / С.С. Алексеев – М.: БЕК, 1995., 356 с.
29. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов – М.: ИКЛ «Зерцало», 2003., 302 с.
30. Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С. История государственной службы в России.: Учебн. пособие / Т.Г. Архипова, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин – М.: Рос. гос. гуманит. ун–т, 2000. 402 с.
31. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы/ Г.В. Атаманчук – М.: РАГС, 2002., 325 с.
32. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. / Г.В. Атаманчук – М.: РАГС, 2003. – 289 с.
33. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / Ч. Беккариа. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1939. 464 с.
34. Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: Монография / Ю.М. Буравлев. М.: Издательская группа «Юрист», 2008. 154 с.
35. Гришковец А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих / А.А. Гришковец // Административное и муниципальное право. 2013. N 12(72). С. 1122 – 1138.
36. Гришковец А.А. Дисциплинарная ответственность за административные правонарушения / А.А. Гришковец // Административная ответственность: вопросы теории и практики: Сб. статей, подготовленный по материалам шестых Лазаревских чтений / Отв. ред. проф. Н.Ю. Хаманева. М.: Институт государства и права РАН, 2004. 286 с.
37. Гришковец А.А. Некоторые административно–процессуальные аспекты государственной гражданской службы Российской Федерации / А.А.



Гришковец // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. N 8. С. 28 – 37.

38. Гурвич Г.С. // Власть Советов. 1923. № 3. 63 с.

39. Гущева Н.В. Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX – нач. XX века // дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Нижегород. акад. МВД России. – Нижний Новгород, 2006 – 274 с. Режим доступа: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01003289947#?page=29>

40. Даль В.И. Толковый словарь русского языка / В.И. Даль – М.: АСТ, 2017, 678 с.

41. Демин А.А. Государственная служба. / А.А. Демин – М.: Мир, 2010. 124 с.

42. Денисов С.А. Дисциплинарная ответственность за административные правонарушения / С.А. Денисов // Административная ответственность: вопросы теории и практики: Сб. статей, подготовленный по материалам шестых Лазаревских чтений / Отв. ред. проф. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. 286 с.

43. Ежов М. В. История государственного управления и государственной службы России: учебное пособие / М. В. Ежов, Г. В. Ежова.– СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2004. 397 с.

44. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин – М.: Высшая школа, 2006. 345 с.

45. Зверев А.В. Административная ответственность государственных служащих / А.В. Зверев // Государственная служба и кадры. – 2019. – 164 – 166 с.

46. Иерусалимская Е. А., Головачева О. С. Государственная служба в советский период // Актуальные исследования. 2020. №23 (26). URL: <https://apni.ru/article/1556-gosudarstvennaya-sluzhba-v-sovetskij-period> (дата обращения: 3.12.2020)

47. Исаев И.А. История государства и права России: учебник / И.А. Исаев М.: Проспект, 2006. 309 с.
48. Канунникова Н.Г. К вопросу зарождения института административных правонарушений (проступков)// Административное право и процесс, 2012.
49. Кауфман М.А. Преступление и административное правонарушение: проблемы соотношения и квалификации// Библиотека криминалиста. Научный журнал, 2013. – № 2 (7). С. 109–118.
50. Кизилев В.В. Возвращаясь к понятию административной ответственности// Административное право и процесс, 2012. – № 1. С. 42– 45.
51. Кизилев В.В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России: теоретико–правовое исследование / В.В. Кизилев. Саратов: Издательство Саратовского университета, 2012. 412 с.
52. Ключников И.А. Основные характеристики понятия «малозначительное административное правонарушение»// Вестник Российской таможенной академии, 2012. – № 4. С. 128–133.
53. Кодекс Российской Федерации об административной ответственности: проект / П.И. Кононов, В.В. Лихарев, С.А. Старостин, В.А. Юсупов; Под ред. А.А. Агеева. М.: Проспект, 2016. 368 с.
54. Козбаненко В. А. Иные виды государственной службы – правоохранительная служба: закон и доктрина / В.А. Козбаненко// Актуальные проблемы российского права. – 2018. – 92 – 101 с.
55. Козбаненко В.А. Юридическая ответственность государственных служащих: Проблемная лекция / В.А. Козбаненко. М.: ИПК госслужбы, 2002. 52 с.
56. Колесников А. // Власть Советов. 1923. №3. 63 с.
57. Комахин Б.Н. Развитие государственно–служебной деятельности на основе политики модернизации: административно–правовой аспект / Б.Н. Комахин. М.: РЕГЕНС, 2014. 436 с.

58. Конджакулян К.М. Административное правонарушение: общественная вредность или общественная опасность: вопросы соотношения (сравнительное исследование)// К. М. Конджакулян, Г. М. Зограбян. Административное право и процесс, 2014. – №7. С. 45–48.
59. Корельский В.М., Перевалов В.Д. Теория государства и права /В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. – М.: Норма, 2001., 654 с.
60. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.1 / Н.М. Коркунов – СПб., 1892.,378 с.
61. Короткова О.А. Правовые основы государственной службы в Советском государстве. Исторический аспект / О.А. Короткова, И.С. Соколов // Закон и право. 2019. № 2. С. 57–59.
62. Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно– административное право (военная администрация). Учебник. / В.М. Корякин, А.В. Кудашкин, К.В. Фатеев – М.: За права военнослужащих, 2014. Вып. 90., 66 с.
63. Курдюк П.М. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих по российскому дореволюционному законодательству // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского Государственного Аграрного Университета № 79 – 2012 – с. 745–755
64. Курс уголовного права: Учебник для вузов / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой и И.М. Тяжковой. Учение о преступлении. М., 2002. Т. 1: Общая часть. 624 с.
65. Курский Д.И. К вопросу об издании Уголовного кодекса // Материалы Народного комиссариата юстиции. 1921. №3. С. 12.
66. Куртуа С., Верт Н., Панне Ж.–Л., Пачковски А., Бартошек К., Марголен Ж.–Л., при участии Коффер Р., Ригуло П., Фонтен П., Сантамария И., Булук С. Чёрная книга коммунизма: преступления, террор, репрессии. / Пер. под рук. Е. Л. Храмова. — М.: Три Века Истории, 1999.

67. Линец С.М. История Российского государства и органов его управления / С.М. Линец – Ростов н/Д.: Пятигорек, 1998. 267 с.
68. Манохин В.М. Нужны основы законодательства о службе / В.М. Манохин // Государство и право. – 1997. – №9. – 1 – 11 с.
69. Мартиросян Е. В. Понятие и виды юридической ответственности государственных гражданских служащих / Е.В. Мартиросян // Электронный вестник Ростовского социально–экономического института. – 2014. – 45 – 55 с.
70. Матвеев С.П. Материальная ответственность государственных служащих как элемент социальной защиты / С.П. Матвеев // Вестник Воронежского института МВД России. – 2011. – 34 – 42 с.
71. Морозова Л.А. Теория государства и права [Текст]: Учебник / Л.А. Морозова – М.: Эксмо, 2007., 536 с.
72. Назарова Е.В. Понятие юридической ответственности как социального феномена // Социальное и пенсионное право. 2007. №4. С. 6 – 10.
73. Нактанов К.К. Административное правонарушение как основание административной ответственности: теоретические основы и их воплощение на практике// К. К. Нактанов, М. В. Мукабенов, Г.М. Ангрыкова. Вестник Калмыцкого университета, 2013. – № 2 (18). С. 112–117.
74. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих / А.Ф. Ноздрачев. М.: Статут, 1999. 592 с.
75. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие. 3–е изд., перераб. и доп. / Д.М. Овсянко. М.: Юристъ, 2005. 301 с.
76. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов – М.: АСТ, 2014, 723 с.
77. Оноколов Ю.П. Главная цель административных наказаний – превенция административных правонарушений и преступлений//

Административное право и процесс, 2014. – № 8. С. 37–40.

78. Очаковский, В.А. Становление и развитие института юридической ответственности государственных служащих в дореволюционной России (начало XVIII – конец XIX века): дисс. ... канд. юрид. наук 12.00.01/ Очаковский Виктор Александрович. – Краснодар, 2013. Режим доступа: <https://www.dissercat.com/content/stanovlenie-i-razvitie-instituta-yuridicheskoi-otvetstvennosti-gosudarstvennykh-sluzhashchik> – 173 с.

79. Очаковский В.А., Крутова Я.А., Жукова Н.А. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации / В.А. Очаковский, Я.А. Крутова, Н.А. Жукова // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2014. – 1 – 11 с.

80. Попов Л.Л. Административное право России. 4–е изд., перераб. и доп. / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. – М.: Проспект, 2013. – 752 с.

81. Редких С. В. Понятие правового статуса: формально–правовой аспект/ С.В. Редких // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2009. – 42 – 44 с.

82. Румянцев Н.В. О сущности и формировании понятия административного правонарушения в российском праве// Н. В. Румянцев, А. А. Иванов. Закон и право, 2012. – № 12. С. 5–8.

83. Салищева Н.Г. Направления развития административно–правовых отношений в современной России / Н.Г. Салищева // Административно–правовые отношения в условиях модернизации Российского государства: Сб. статей / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Институт государства и права РАН, 2011. 251 с.

84. Самощенко И.С., Фарукшин М. Х. Сущность юридической ответственности в советском обществе. / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин – М.: Знание, 1974. 68 с.

85. Серков П. П. О понятии юридической ответственности / П.П. Серков // Журнал российского права. – 2010. – 42 – 49 с.
86. Серков П.П. Административная ответственность и правоотношение// Административное право и процесс, 2012. – № 9. С. 28–32.
87. Серков П.П. О некоторых правилах правовой квалификации административных правонарушений// Административное право и процесс, 2012. – № 1. С. 27–32.
88. Сидоренко Э.Л. Административная преюдиция в уголовном праве: проблемы правоприменения / Э.Л. Сидоренко // Журнал российского права. 2016. N 6. С. 125 – 133.
89. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / Под ред. и со вступ. ст. проф. О.А. Жидкова. М.: Издательская группа «Прогресс»; «Универс», 1993. 768 с.
90. Соловей Ю.П. О законодательном определении понятия административного правонарушения// Актуальные вопросы публичного права, 2013. – № 10 (22). С. 31–39.
91. Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.С. Сорокин. Саратов: СГЮА, 2016. 26 с.
92. Стариллов Ю.Н. Административное право: практикум. – М.: 2010 – 224с
93. Стариллов Ю.Н. Служебное право / Ю.Н. Стариллов. М.: Издательство «БЕК», 1996. 698 с.
94. Стеколыщикова О. В.Юридическая ответственность как элемент правового статуса гражданского служащего/ О.В. Стеколыщикова// Марийский юридический вестник. – 2015. – 134 – 136 с.
95. Тонких, В. А. Государственная служба в Российской Федерации: история и современность / В. А. Тонких, Н. А. Лытнева. // Молодой ученый. — 2017. — № 15 (149). — URL: <https://moluch.ru/archive/149/42208/> (дата обращения: 21.04.2021).

96. Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе Вооруженных Сил Российской Федерации на контрактную форму комплектования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Н. Туганов. М.: Московский военный институт ФПС России, 2003. 23 с.

97. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: Учебник для вузов / Под ред. В.С. Комиссарова, Н.Е. Крыловой, И.М. Тяжковой. — М.: Статут, 2012. 879 с.

98. Ширяева А. В. Правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации / А.В. Ширяева // Наука и образование сегодня. – 2017. – 77 – 80 с.

99. Штода И.С. Юридическая ответственность, её признаки и стадии / И.С. Штода // Проблемы экономики и юридической практики. – 2011. – 43 – 45 с.

100. Юдин Н.С. Юридическая ответственность государственных служащих в России на рубеже XVIII– XX веков // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2012. №2 (19).