

В. И. Пирбудагова

## ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

*Аннотация.* Настоящая статья посвящена проблеме юридической ответственности и законодательного обеспечения юридической ответственности государства и должностных лиц в Российской Федерации. В ней говорится о состоянии российского законодательства по вопросам ответственности государства перед гражданами. В статье обосновывается, что принцип неотвратимости юридической ответственности должен распространяться не только на граждан, но и на государство в целом. Говорится о необходимости разработки механизмов реализации юридической ответственности государства, его органов и должностных лиц.

**Ключевые слова:** юриспруденция, конституция, ответственность, личность, гражданин, субъект, законодательство, реформирование, служащие, право.

Актуальность темы данной статьи обусловлена изменениями, происходящими в процессе реформирования всех сфер государственной и общественной жизни, а также совокупностью методологических, теоретических и практических факторов, определяющих особое место и значение юридической ответственности государства в правовой системе общества и в международных отношениях. Следует отметить, что большинство российских правоведов, характеризуя состояния российского законодательства по вопросам ответственности государства не только перед гражданином, но и перед другими субъектами права, дают отрицательную оценку<sup>1</sup>. Как представляется, ситуация по данному вопросу за прошедший период кардинально не изменилась.

Надо сказать, что проблема юридической ответственности государства является относительно новой для отечественной науки. В своем выступлении в рамках проводившегося журналом «Государство и право» круглого стола на тему: «Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих» Л.А. Морозова подчеркнула, что «... в нашей стране практически отсутствует ответственность высших должностных лиц государства... отноше-

ния между государством и личностью не являются равноправными и, следовательно, справедливыми»<sup>2</sup>. Думается, с ней следует согласиться, в связи с чем необходим комплексный теоретический анализ юридической ответственности государства и ее соотношения с ответственностью органов государственной власти и их должностных лиц.

В первую очередь следует сказать, что основу правового регулирования юридической ответственности Российского государства перед гражданином составляют нормы Конституции РФ. В тексте Основного закона термин «ответственность» употребляется 8 раз (преамбула; ч. 3 ст. 41; ч. 1 и 2 ст. 54; ч. 2 ст. 122; п. 4 и 9 раздела второго), в том числе непосредственно в отношении государства и его представителей - 4 раза: ч. 3 ст. 41 «Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом»; ч. 2 ст. 122 «Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом»; п. 4 раздела второго «Совет Министров - Правительство Российской Федерации со дня вступления в силу настоящей Конституции приобретает права, обязанности и ответственность Правительства Российской Федерации, установленные Конституцией

<sup>1</sup> Игнатенко Г.В. Конвенция о защите прав человека и основных свобод в российской правовой системе: реальности и перспективы // Российская Федерация в Совете Европы: Проблемы применения норм о защите прав человека. Материалы международного семинара (17-18 апреля). - Екатеринбург, 1998. - С. 3-4.

<sup>2</sup> Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. №3. - С. 20 - 36.

Российской Федерации»; п. 9 раздела второго «На депутатов Государственной Думы - членов Правительства Российской Федерации не распространяются положения настоящей Конституции о неприкосновенности депутатов в части ответственности за действия (или бездействие), связанные с выполнением служебных обязанностей».

Ответственность не только граждан, но и государства - необходимый и неотъемлемый элемент формирования и гарантии существования подлинно правового государства, его социальных институтов. Возможность и реальные примеры безнаказанности представителей государственной власти ставят под сомнение принципы правового государства, особенно те, которые связаны с приоритетом прав и свобод человека и гражданина, их неуклонного соблюдения и обеспечения, в частности, принцип взаимной ответственности государства и личности. Эффективное функционирование института ответственности государства перед гражданином является основной гарантией ограничения власти, которая не должна выходить за те пределы, которые установлены обществом в лице своих представителей в парламенте в форме закона.

В условиях демократического общества закон обязателен для всех его членов: законодателей, исполнителей и судебных органов и их должностных лиц. Ранее односторонние обязанности возлагались только на подвластных лиц. Однако в демократическом государстве это недопустимо. Человек является не только обязанной стороной, но и носителем прав, которым соответствуют обязанности государства и его должностных лиц. Конституция закрепляет личные, политические, экономические, социальные и культурные права граждан, формулируя одновременно (или обязано сделать это в других законах) обязанности государства перед гражданами в этих сферах. Тем самым она устанавливает объем обязанностей государства во всех сферах жизни и деятельности граждан и повышает эффективность действия правового механизма защиты прав и свобод граждан, делая выполнение государством своих обязанностей перед гражданами более реальными. Одновременно государство создает условия для более успешной реализации гражданами своих обязанностей перед ним<sup>3</sup>. Однако, как отмечает В.В. Романова, многие

законоположения об ответственности государства и его органов носят декларативный характер, а государство за свои просчеты не устанавливает юридическую ответственность. Между тем, мы считаем, что принцип неотвратимости юридической ответственности должен распространяться не только на граждан, но и на государство. Надо сказать, что до сих пор возмещение ущерба, причиненного органами государственной власти, находится в прямой зависимости от наличия или отсутствия средств в бюджете, количество которых устанавливают сами государственные органы. Это обуславливает неполное восстановление имущественной сферы потерпевшего. Кроме того, следует отметить, что система иммунитетов некоторых категорий государственных служащих делает их ответственность декларативной и исключает их реальное привлечение к юридической ответственности. В связи с этим практическую значимость приобретает разработка механизмов реализации юридической ответственности государства, его органов и должностных лиц. Это будет гарантировать эффективную защиту прав и свобод человека, восстановление его прав и имущественной сферы<sup>4</sup>.

В настоящее время одновременно с утверждением общечеловеческих ценностей в обществе происходит значительный рост правонарушений, совершаемых государством, государственными органами и их должностными лицами. За последние 10-15 лет такие негативные явления, как правовой нигилизм и идеализм, нарушение прав и свобод человека, волокита в разрешении дел, отсутствие реагирования на обращения граждан, подмена законности политической целесообразностью, взяточничество и коррупция, безответственность практически всех структур государственной власти приобрели катастрофические размеры. Не является редкостью и принятие органами государственной власти подзаконных актов, которые противоречат Конституции РФ, федеральным законам и нарушают права человека.

Надо обратить внимание на то, что ответственность государства выражается не только непосредственно, но и опосредованно, через юридическую ответственность его органов и должностных лиц. Состояние экономики находится в тесной связи с распорядительной деятельностью должностных лиц

<sup>3</sup> Антонов И.Ю. Правовое государство и основные права и свободы граждан. - М., 2005. - С.17-18.

<sup>4</sup> Романова В.В. Юридическая ответственность государства: Дис... кандидата юридических наук. Тольятти, 2007. 165 с.

и исполнением ими соответствующих федеральных законов. Однако отсутствует их реальная юридическая ответственность в этой сфере, что обуславливает необходимость принятия норм, ориентирующих должностных лиц на точное исполнение федеральных законов, имеющих первостепенное социально-экономическое значение. Следует признать, что условием, способствующим широкой распространенности коррупции в нашей стране, является юридическая безответственность значительной части должностных лиц, включая лиц, занимающих высшие должности в органах исполнительной власти.

Эта проблема характерна и для многих субъектов Российской Федерации, в частности, для Республики Дагестан. Президент Республики Дагестан Магомедсалам Магомедов в своем Послании Народному собранию Республики Дагестан отмечал, «что органам власти так и не удалось решить самые острые проблемы и преодолеть негативные тенденции ... Дагестан не стал регионом, безопасным для жизни и благоприятным для бизнеса... Люди теряют доверие к власти... В современных условиях возрастает ответственность Правительства республики, которое, располагая значительными полномочиями и ресурсами, должно адекватно реагировать на экономические вызовы и четко определить стратегические ориентиры»<sup>5</sup>.

Далее президент отмечает, что за период с 2000 года участниками незаконных вооруженных формирований было совершено 99 террористических актов, 743 посягательства на жизнь сотрудников правоохранительных органов, в результате которых погибли 420 и ранены 696 сотрудников различных силовых ведомств, убиты 81 и ранены 337 мирных граждан.

За последние два года террористическая активность значительно возросла. Взрывают железные дороги, нефте- и газопроводы, объекты связи и массовых коммуникаций<sup>6</sup>.

Достаточно сложной остается и криминогенная ситуация в республике. Увеличивается количество тяжких преступлений, умышленных убийств, актов бандитизма, грабежей, коррупционных деяний, пре-

ступлений экономической направленности, подписывающих деятельность экстремистов.

Экстремисты пытаются создавать полосу отчуждения между обществом и правоохранительными органами. Этому в немалой степени способствуют низкий профессионализм и нечистоплотность в рядах работников правоохранительных структур.

В предупреждении и снижении уровня правонарушаемости не последняя роль принадлежит юридической ответственности государства, которая одновременно выступает средством защиты от государственного и чиновничьего произвола, входит в систему сдержек и противовесов и гарантирует реализацию прав и свобод человека и гражданина. «Улучшить работу органов власти, - считает Президент РД, - поможет также контроль за их деятельностью со стороны институтов демократии, гражданского общества, в том числе средств массовой информации»<sup>7</sup>.

Весьма любопытны результаты исследования, согласно которому в регионе фиксируется следующее: «Судя по материалам уголовных дел, в отношении должностных лиц, совершивших различные должностные преступления, нередко неадекватную, противоречащую общественным интересам позицию занимали трудовые коллективы. В этом проявляется наличие определенных искажений во взглядах, представлениях части населения, снисходительное отношение к указанным преступлениям»<sup>8</sup>.

Таким образом, поскольку нормативный контроль поведения в силу ряда причин нарушен, это неизбежно накладывает отпечаток на деятельность каждого чиновника. Как следствие, оценка ситуаций осуществляется не с позиции социальных требований, а с позиции личных переживаний, обид, проблем, впечатлений и инстинктов. Поэтому, к примеру, поведение лиц в указанной сфере нередко выглядит как взаимное одолжение в рамках повседневной деятельности, которое рассматривается как не имеющее большого значения и воспринимается как естественное явление. Представляется, что последнее весьма характеризует психологическую характеристику лиц, совершающих или расположенных к совершению должностных злоупотреблений.

<sup>5</sup> Послание Президента Республики Дагестан Народному собранию РД от 29.06.2010 // <http://www.riadagestan.ru/inter/view/2010/06/29/296/>

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Территориальные различия преступности и их причины: Сб. научных трудов. – М., 1987. – С. 71-72.

Большое значение имеет также нравственная оценка рассматриваемой категории лиц. Наиболее ярко характеризуют нравственный облик человека мотивы его поведения. Мотивирующими обстоятельствами для известной категории лиц чаще всего являются жадность, зависть, корысть. Большое место среди мотивирующих факторов занимает подражательство (если чиновник ориентирован на стандарты жизни голливудских звезд, а получает скромную зарплату служащего, то это, безусловно, создает для него проблемную ситуацию). Следует отметить, что особенно среди руководящего состава нередко имеет место так называемый «инициативный» подкуп. В этом случае мотивирующим обстоятельством может явиться моральная неустойчивость, трусость, опасение за судьбу близких лиц.

Далее, надо сказать, что среди известной категории лиц заметно выделяется группа людей, совершающих должностное злоупотребление из престижных мотивов, т.е. для того, чтобы занять в жизни более высокое социальное, в первую очередь должностное, положение.

Статья 19 Конституции РФ устанавливает, что все равны перед законом и судом. Однако нормы УК РФ о злоупотреблении должностными полномочиями (ст. 285), о превышении должностных полномочий (ст. 286) практически не применяются к должностным лицам, занимающим высокое служебное положение. Например, согласно Закону о прокуратуре, в случае несоответствия постановлений Правительства Конституции и законам Российской Федерации Генеральный прокурор РФ информирует об этом президента. Иными полномочиями в этой ситуации Генеральный прокурор РФ, согласно закону, не обладает. Это означает, что за те действия, за которые, согласно ст. 285 и 286 УК, должностные лица могут привлекаться к уголовной ответственности, члены Правительства реально к юридической ответственности не привлекаются. Этим нарушается ст. 19 Конституции РФ о том, что все равны перед законом и судом.

Сегодняшняя практика показывает, что законы нарушаются должностными лицами во всех сферах деятельности государства и такая практика приобретает хронический характер. Этому способствует несовершенство действующего законодательства. Главный пробел УК РФ - отсутствие норм об ответственности лиц, принимающих решения, последствиям которых стране наносится ущерб в миллиарды рублей.

В связи с этим, думается, следует согласиться с С. Глазьевым и О. Дамаскиным, которые предлагают следующее: если должностное лицо принимает решение, противоречащее закону (связанное с незаконным использованием бюджетных средств, незаконным предоставлением льгот за счет бюджета, нарушением законодательства в сфере приватизации), т.е. независимо от того, умышленно или по неосторожности причинен ущерб обществу и государству, то такое должностное лицо должно нести уголовную ответственность, адекватную наступившим в результате его незаконного решения существенным нарушениям прав и законных интересов граждан или юридических лиц либо охраняемых законом интересов общества или государства<sup>9</sup>. Например в других странах, в частности в Китае, государственные работники, имеющие вклады за границей, обязаны в соответствии с государственными установлениями заявить о них. Утаивание информации о значительных суммах наказывается лишением свободы на срок до двух лет либо арестом; при особо отягчающих обстоятельствах - лишением свободы на срок от трех до семи лет<sup>10</sup>.

Проблема ответственности государства перед гражданином является сложной и многогранной. В настоящее время ответственность государства приобретает реальный характер: обновляется законодательство, в том числе и нормы, предусматривающие юридическую ответственность как государства в целом, так и его органов и должностных лиц. В статье 53 Конституции РФ 1993 г. сказано: "Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц".

На основании Закона РФ об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан от 27 апреля 1993 г. каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями или решениями государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц нарушены его права и свободы или созданы пре-

<sup>9</sup> Глазьев С., Дамаскин О. Юридическая ответственность должностных лиц исполнительной власти // Законность. 2001. №12. - С. 5.

<sup>10</sup> Глазьев С., Дамаскин О. Там же. С.5.

пятствия к их осуществлению, или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. 15 ноября 1995 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Одним из главных дополнений в этом законе является следующее: “На государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения, на должностных лиц, государственных служащих, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений); гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод”<sup>11</sup>.

Право граждан обжаловать действия и решения государственных и иных органов отражено в части 2 ст. 46 Конституции: “Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд”. В 1997 году был принят Федеральный закон «Об уполномоченном по правам человека в

Российской Федерации в целях содействия в восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Такие же законы были приняты в других субъектах Федерации. Надо также сказать, что 17 марта 2006 года был принят Закон Республики Дагестан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан». Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации должен стать одним из центральных звеньев государственной внесудебной правозащитной системы, а также дополнить существующие средства защиты прав и свобод граждан.

Из всего вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. В настоящее время надо говорить не только об ответственности государства перед гражданином в сфере управления, как это было ранее, но и об ответственности государства в целом, а также его законодательных и судебных органов.
2. В современных условиях конкретизация в УК РФ ответственности должностных лиц за нарушение наиболее значимых законов является назревшей потребностью. В этой связи целесообразно подготовить и принять ряд нормативно-правовых актов, а также внести дополнения и изменения в уже существующие акты.

### Библиография

1. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающий права и свободы граждан»: Федеральный закон от 15 ноября 1995 года №197-ФЗ.
2. Антонов И.Ю. Правовое государство и основные права и свободы граждан. - М., 2005. - С.17-18.
3. Глазьев С., Дамаскин О. Юридическая ответственность должностных лиц исполнительной власти // Законность. 2001. №12.
4. Игнатенко Г.В. Конвенция о защите прав человека и основных свобод в российской правовой системе: реальности и перспективы // Российская Федерация в Совете Европы: Проблемы применения норм о защите прав человека. Материалы международного семинара (17-18 апреля). - Екатеринбург, 1998.
5. Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. №3.
6. Послание Президента Республики Дагестан Народному собранию РД от 29.06.2010 // <http://www.riadagestan.ru/interview/2010/06/29/296/>

<sup>11</sup> О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающий права и свободы граждан»: Федеральный закон от 15 ноября 1995 года №197-ФЗ.

7. Романова В.В. Юридическая ответственность государства: Дис. кандидата юридических наук. - Тольятти, 2007.
8. Радько Т.Н. Теория государства и права: Учебное пособие. - М.: Российская академия адвокатуры, 2001.
9. Территориальные различия преступности и их причины: Сб. научных трудов. – М., 1987.
10. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. - М.: Норма, 2007.

#### **References (transliteration)**

1. O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Zakon Rossijskoj Federacii «Ob obzhalovanii v sud dejstvij i reshenij, narushajuwij prava i svobody grazhdan»: Federal'nyj zakon ot 15 nojabrja 1995 goda №197-FZ.
2. Antonov I.Ju. Pravovoe gosudarstvo i osnovnye prava i svobody grazhdan. - M., 2005. - S.17-18.
3. Glaz'ev S., Damaskin O. Juridicheskaja otvetstvennost' dolznostnyh lic ispolnitel'noj vlasti // Zakonnost'. 2001. №12.
4. Ignatenko G.V. Konvencija o zavite prav cheloveka i osnovnyh svobod v rossijskoj pravovoj sisteme: real'nosti i perspektivy // Rossijskaja Federacija v Sovete Evropy: Problemy primeneniya norm o zavite prav cheloveka. Materialy mezhdunarodnogo seminaru (17-18 aprelja). - Ekaterinburg, 1998.
5. Morozova L.A. Problemy pravovoj otvetstvennosti gosudarstva, ego organov i sluzhawih // Gosudarstvo i pravo. 2000. №3.
6. Poslanie Prezidenta Respubliki Dagestan Narodnomu sobraniju RD ot 29.06.2010 // <http://www.riadagestan.ru/interview/2010/06/29/296/>
7. Romanova V.V. Juridicheskaja otvetstvennost' gosudarstva: Dis. kandidata juridicheskikh nauk. - Tol'jatti, 2007.
8. Rad'ko T.N. Teorija gosudarstva i prava: Uchebnoe posobie. - M.: Rossijskaja akademija advokatury, 2001.
9. Territorial'nye razlichija prestupnosti i ih prichiny: Sb. nauchnyh trudov. – M., 1987.
10. Jebzeev B.S. Lichnost' i gosudarstvo v Rossii: vzaimnaja otvetstvennost' i konstitucionnye objazannosti. - M.: Norma, 2007.