

# Комплект лекций по дисциплине «Ответственность в системе государственной власти и противодействие коррупции»

## Лекции

### Тема 1. Понятие и виды юридической ответственности органов публичной власти и их должностных лиц (2 часа)

1. *Понятие и виды органов государственной власти, органов местного самоуправления. Понятие и виды должностных лиц.*
2. *Понятие и виды юридической ответственности.*
3. *Понятие и состав правонарушения.*
4. *Признаки и функции юридической ответственности органов публичной власти и их должностных лиц.*
5. *Правовые основы юридической ответственности органов публичной власти и их должностных лиц.*
6. *Особенности уголовной ответственности должностных лиц.*
7. *Особенности административной ответственности органов публичной власти и их должностных лиц. Особенности дисциплинарной ответственности должностных лиц.*
8. *Особенности конституционно-правовой ответственности органов публичной власти и их должностных лиц.*
9. *Особенности муниципально-правовой ответственности органов публичной власти и их должностных лиц.*
10. *Особенности гражданско-правовой ответственности органов публичной власти и их должностных лиц.*

В государстве не может быть несколько «государственных властей», принципиально различных по своему характеру (сказанное относится и к федеративным государствам, где существует однотипная государственная власть федерации и ее субъектов). Государственная власть должна быть единой по своему существу.

Единство государственной власти имеет три составляющих. Во-первых, это *социальное* единство. Государственная власть, даже складывающаяся на основе блока различных социальных сил, не может быть социально разнородной, ей необходима социальная определенность. Иначе она не сможет выполнять задачи по государственному руководству обществом (независимо от того, как эти задачи понимаются). Во-вторых, это единство *целей и направлений* деятельности государственной власти, всех ее органов и должностных лиц, что обусловлено необходимостью согласованного управления обществом. Разные государственные органы не могут ставить и решать принципиально разные задачи, не согласующиеся с общей линией правительства. Это приведет к потере управляемости обществом. В-третьих, это *организационное* единство. Органы

государственной власти, методы ее деятельности образуют определенную систему. Эта система строится прежде всего на основе единства и разделения ветвей государственной власти.

Выше уже сказано о трех традиционных ветвях: законодательной, исполнительной и судебной. С течением времени в конституциях и научных исследованиях стали упоминаться *другие ветви* государственной власти (избирательная, контрольная, власть прессы, церковная, трибунарная (власть политической оппозиции в парламенте и др.). Некоторые из этих названий заслуживают внимания, в других смешиваются разные явления: власть как таковая, общественная власть, публичная власть и особая форма последней — государственная власть.

В современных условиях доктрина разделения властей дополнена тремя положениями: 1) о балансе властей, системе их взаимных сдержек и противовесов, уравнивании; 2) о необходимости взаимодействия властей, что предполагает их единство по принципиальным вопросам, но не исключает различий в методах достижения общих целей; 3) о субсидиарности властей, когда с согласия или по уполномочию органов одной ветви власти, а иногда непосредственно на основе конституционных норм органы другой ветви своими действиями могут *дополнять* осуществление функций первой. Субсидиарность возможна, если этому не препятствуют конституционные положения и не возражает та ветвь власти, которой оказывается содействие, помощь.

Современный опыт показал, что концепции единства и разделения властей в их соответствующей трактовке не противоречат друг другу, не исключают друг друга, являются взаимодополняющими. Некоторые новые конституции содержат положения, сформулированные с учетом современных представлений о *совместимости единства и разделения* властей, в том числе о том, что государственная власть едина, осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную при взаимодействии их между собой и с использованием системы сдержек и противовесов.

**Государственное управление как способ реализации государственной власти.** Государственное управление (управление государством), понимаемое в самом широком смысле этих слов, — это целостная сфера деятельности государственной власти, всех ее ветвей, всех ее органов, всех должностных лиц, т.е. реализация государственной власти во всех ее формах и методах. Разные органы выполняют свои (частичные) задачи по управлению государственными делами неодинаково. По-своему это делает парламент, по-своему правительство, суды, прокуратура, министерства и т.д.

Одни государственные органы имеют собственные властные, *решающие* полномочия (например, парламент или президент). Их главные задачи — установление общих правил для управления и контроль, а непосредственной управленческой деятельностью они занимаются реже, поручая решать конкретные управленческие задачи подчиненным органам.

Другие органы и должностные лица *непосредственно* занимаются управленческой деятельностью (министерства, государственные служащие). Некоторые органы и должностные лица обладают лишь *консультативными* полномочиями (например, Государственный совет в России, состоящий из глав администраций субъектов

РФ). Есть специальные органы, которые занимаются *проверкой* соблюдения законов, контролем (например, уполномоченный по правам человека), наблюдением за исполнением бюджета (Счетная палата). Органы подобного рода, скорее, *участвуют* в государственном управлении, но участие — тоже способ управления. Нередко создаются смешанные, *государственно-общественные* органы (например, трехсторонняя комиссия по вопросам трудовых отношений, состоящая в России из представителей государства, предпринимателей и профсоюзов). Они также в какой-то мере могут выполнять управленческие задачи, например при принятии согласованного решения. Иногда некоторые функции государственных органов передаются *общественным* органам или организациям, органам местного самоуправления. В этом случае они тоже выполняют задачи государственного управления. С этой целью им передаются и материальные средства (финансы и др.), необходимые для выполнения таких функций.

Наконец, как упоминалось, в наше время созданы надгосударственные организации и органы, которые могут принимать решения, обязывающие государство предпринять меры, относящиеся к внутренним государственным вопросам, по существу, входящим в его компетенцию, в сферу его суверенитета. Такими органами являются, например, некоторые органы Европейского Союза (комиссии, Совет министров и др.). Принимаемые ими правовые акты по ряду вопросов могут распространяться на физических и юридических лиц государств-членов или соответствующие нормы должны быть включены в собственное право таких государств. Европейский Суд по правам человека после особых процедур может принимать решения, обязывающие государства — члены Совета Европы предпринять определенные действия в целях соблюдения прав человека. Правом принимать обязывающие решения наделены некоторые органы объединения Белоруссии и России, что предусмотрено Договором 1999 г. о создании союзного государства. Таким образом, некоторые межгосударственные организации и их органы могут участвовать во внутригосударственной управленческой деятельности.

**Результативность и эффективность государственного управления.** Управление осуществляется, чтобы достичь *цели*, поставленной управляющим субъектом (органом государства, должностным лицом и др.). Эта цель может быть ближайшей (введение налога с продаж с определенной даты) или отдаленной, достигаемой в результате многих последовательных шагов в течение многих лет, а то и десятилетий (генеральный план развития метрополитена). Она может быть реальной (например, мероприятия государственной власти в России по созданию рыночной экономики) и иллюзорной или по крайней мере недостижимой в обозримой перспективе

(построение коммунистического общества). Достижение цели — главный результат управленческого действия, свидетельство его *результативности*. Однако в категориях результативности оценка имеет преимущественно формальный характер, если не учитываются усилия, затраченные на достижение цели и характер последней. Затратные усилия оцениваются в категориях эффективности.

*Эффективность* — достижение цели с минимальной затратой ресурсов и управленческой энергии в возможно короткий срок и с возможной полнотой. Достижению цели и эффективности работы могут препятствовать помехи и противодействия объективного и субъективного характера. С субъективной стороны они могут быть обусловлены недостаточной квалификацией, нерешительностью субъекта, осуществляющего то или иное управленческое решение. С объективной стороны они связаны с ситуацией в стране, коллективе, на предприятии и т.д., в отношении которого предпринято управленческое действие. Ситуация может помешать осуществить управленческие мероприятия или даже заставить отказаться (временно или постоянно) от него.

*Противодействие* в отличие от помех связано с волевым стремлением помешать воспрепятствовать управленческому мероприятию, например, забастовка против увольнения «хорошего» директора, что имело место на некоторых предприятиях в России.

При оценке результативности и эффективности важно учитывать *характер цели*. Усилия могут оказаться напрасными, если цель объективно или в данный момент недостижима. В таких условиях оценка результативности, эффективности и других параметров управления не имеет смысла.

В конечном счете эффективность управления в демократическом обществе связана с повышением *качества жизни человека*. Такой прямой результат (например, при снижении государственных цен на продукты питания вследствие возможностей для этого, возникших у государства) или результат опосредованный (реорганизация управления промышленностью, которая привела к увеличению производительности труда) — главный критерий *социальной эффективности* управления.

Государственный аппарат — это система государственных органов, учреждений и организаций, осуществляющих регулирование в обществе при помощи законодательной, исполнительной, судебной и других ветвей власти, различные формы и методы государственного воздействия. «Клеточка» государственного аппарата — это государственный служащий.

Структура государственного аппарата зависит, во-первых, от того или иного подхода к *организации государственной власти* (в тоталитарных социалистических странах отрицается разделение властей), во-вторых, от политико-территориального устройства государства (унитаризм, федерализм, существование автономных образований), наконец, от разделения на органы и должностные лица, осуществляющие властные полномочия (например, парламент, судьи), и органы и должностные лица, образующие

обслуживающий аппарат (например, аппарат Правительства РФ, канцелярии судов, эксперты — советники министерств).

С точки зрения разделения властей различаются органы (а иногда—и должностные лица) законодательной, исполнительной и судебной власти. В странах тоталитарного социализма, где принята иная концепция, различаются органы государственной власти, органы государственного управления, суда и прокуратуры. Органы законодательной власти представлены общегосударственными парламентами (а в некоторых странах, например Индонезии и Туркмении, также надпарламентскими органами), законодательными собраниями субъектов федерации и политических автономий. Между высшими и низшими представительными органами нет административного подчинения. Согласованность действий обеспечивается в результате принятия вышестоящими парламентами законов, обязательных в том числе и для нижестоящих представительных органов. К парламентам примыкают некоторые другие органы, не входящие в понятие парламента (аппарат, обслуживающий палаты парламента и их постоянные комиссии, счетная палата, уполномоченный по правам человека и т.д.).

*Исполнительная* власть организована по-разному. В некоторых странах по конституции она принадлежит *монарху*, но на деле в парламентарных монархиях (Великобритания, Япония и др.) он власти не имеет. Государственный аппарат в таких странах фактически возглавляет правительство (премьер-министр). В дуалистических монархиях монарх реально управляет страной (Иордания и др.), а в абсолютных монархиях (Саудовская Аравия, Оман и др.) в руках монарха находится вся полнота власти.

В республиках исполнительная власть обычно принадлежит *президенту*, но опять-таки ее реальное осуществление зависит от формы правления.

В президентских республиках (Бразилия, США, Египет и др.) президент одновременно является главой государства и главой исполнительной власти. Он возглавляет государственный аппарат, делегируя министрам те или иные полномочия, а те, в свою очередь, делегируют их нижестоящим государственным служащим. Правительства как коллегиального органа в президентских республиках обычно нет, а если оно есть (Египет и др.), то премьер-министр, назначаемый и смещаемый президентом без ведома парламента, является лишь так называемым административным премьером. Он действует по поручениям президента, а фактическим главой правительства остается президент. В парламентарных республиках, например в Индии или Германии, государственный аппарат возглавляет *правительство*. Нормы конституций, предоставляющие широкие полномочия президентам, парируются другими нормами тех же конституций, согласно которым президент должен действовать только по совету правительства и все его акты недействительны, если на них нет дублирующей подписи премьер-министра (правило контрасигнатуры).

В полупрезидентских республиках иная ситуация. Бывает, что существует «двухголовая» исполнительная власть — она принадлежит и президенту, к правительству (Франция и др.). В России руководство государственным аппаратом тоже разделено. «Силовые» министерства и ведомства (обороны, внутренних дел, по чрезвычайным ситуациям, службы безопасности и т.д.), некоторые другие министерства (иностранных дел, юстиции) находятся под непосредственным руководством президента, другими руководит правительство.

Среди ветвей власти исполнительная власть обладает самым разветвленным и многочисленным аппаратом, самым большим штатом государственных служащих. По нашим подсчетам, с учетом военнослужащих, полиции (милиции), других формирований (например, по ликвидации чрезвычайных ситуаций) он нередко в сто раз превышает численность вместе взятых парламентариев и судов вместе с обслуживающим их аппаратом. В системе исполнительной власти действует исполнительная вертикаль: административное подчинение нижестоящих вышестоящим.

К исполнительной ветви власти примыкают *материальные придатки* государства: армия, полиция (милиция), служба государственной безопасности, разведка и контрразведка, тюрьмы. По существу, это особые виды рассматриваемых ниже государственных организаций. Они в значительной степени усиливают исполнительную власть.

*Судебная* ветвь власти имеет свой специфический аппарат. В одних странах это сами судьи и обслуживающие суды технические служащие (секретари судебных заседаний, канцелярия и т.д.), в других — так называемые следственные судьи (в некоторых странах это следователи, не входящие в состав собственно судебного корпуса), прокуроры при судах и подчиненные судьям судебные коменданты, приставы, обеспечивающие порядок судебных заседаний. Существуют разные звенья судов (низовое, среднее, верховные суды), но при рассмотрении и решении конкретных дел в отличие от чиновников исполнительной власти суды и судьи не подчинены по вертикали.

Помимо органов и должностных лиц, относящихся к ветвям власти, примыкающих к ним, государственный аппарат включает структуры с особым статусом. Иногда часть таких органов (избирательные комиссии (трибуналы), избирательный регистр) выделяют в качестве особой ветви *избирательной* власти (в некоторых странах Латинской Америки), иногда — *контрольной* власти (генеральные контролеры, генеральные ревизоры, генеральные атторнеи и т.д. со своими службами). Во многих странах есть омбудсмены — уполномоченные парламента по правам человека (Россия), по соблюдению правопорядка в армии (Германия), по охране окружающей среды (Канада) и др. Согласно конституциям и законам, они при исполнении своих полномочий независимы, не подчинены никакой другой власти. В России особое положение занимает Центральный банк, во Франции — Экономический и социальный совет, в Италии — Высший совет

магистратуры, ведающий кадрами судейского корпуса, в Египте — консультативный совет аш-шура и т.д. В России и в ряде других стран (Китай, Украина и т.д.) особое звено государственного аппарата образует *прокуратура*, которая в таких странах обособлена от судов. Ее главная задача — контроль за соблюдением законности. Специфической частью государственного аппарата являются специализированные органы *конституционного контроля* (конституционные суды, конституционные советы и др.), а в некоторых мусульманских странах — органы религиозно-конституционного контроля (они не решают конкретные, дела, а следят за соответствием законов Корану).

Существует множество классификаций, относящихся к государственному аппарату. Различаются органы и должностные лица *общей* компетенции (например, правительство, президент) и органы и должностные лица *отраслевой* компетенции (например, министры или уполномоченный по правам человека). Вопросами, относящимися к компетенции государства, занимаются *центральные* органы (например, парламент, министерства), а вопросами, относящимися к решению некоторых местных дел, — *местные государственные органы* (например, местные администрации в областях и районах Украины, назначаемые президентом). В качестве местных государственных органов (государственной власти и государственного управления) в странах тоталитарного социализма (Китай, КНДР, Куба и др.) рассматриваются советы и избираемые ими исполнительные комитеты.

Следует, однако, иметь в виду, что на местах отнюдь не всегда существуют местные государственные органы. Во-первых, во многих странах нет назначаемых на места чиновников *общей* компетенции (например, в Великобритании), но там создаются местные *делегатуры министерств*. Это отделы центральных отраслевых органов, расположенные на местах. Они не управляют местными делами, а выполняют на местах отраслевые общегосударственные полномочия. Во-вторых, наряду с ними действуют муниципальные (общинные и региональные) органы, штат которых состоит из муниципальных служащих. Это органы и должностные лица не государственной (т.е. власти всего общества), а публичной власти территориального коллектива. В общинах (низовом звене административно-территориального деления) обычно нет никаких государственных органов, есть только муниципальные, хотя в крупных общинах могут быть отделы министерств. Так обстоит дело и в субъектах РФ. В некоторых странах (Франция и др.) мэры общин, избранные муниципальными советами или населением общин (городов, других населенных пунктов, группы деревень), затем утверждаются правительством (министром внутренних дел) как представители государственной власти в данной общине, наделяются определенными государственными полномочиями. Однако они остаются прежде всего главами муниципалитетов.

В структуре государственного аппарата различаются *коллегиальные* и *единоличные* органы. Первые принимают решения коллегиально, в необходимых случаях большинством голосов (например, парламент или суд),

вторые — единолично (президент, министр). Есть и другие классификации, о которых речь пойдет ниже.

Государственный аппарат имеет свои особенности в простом унитарном государстве (например, в Болгарии или Польше, имеющих только административно-территориальные единицы), в сложном унитарном государстве, включающем автономные образования (например, в Финляндии, где Аландские острова имеют свой местный парламент, принимающий местные законы), в региональном (регионалистском) государстве, целиком состоящем из автономных единиц (например, Италия), и в государстве федеративном. Наиболее простой является структура аппарата в простом унитарном государстве: один парламент (местных парламентов не существует), правительство и глава государства (президент или монарх), судебная система и система исполнительных органов, строго подчиненных по вертикали.

Вместе с тем структура государственных органов на местах может различаться в зависимости от того, является унитарное государство централизованным, децентрализованным или относительно централизованным.

В *централизованном* унитарном государстве на местах (кроме общих — низовых территориальных единиц, но в Индонезии и Таиланде — даже в общинах и кварталах городов) государственным управлением ведают назначенные чиновники общей компетенции (губернаторы, начальники районов, старосты деревень, правда, последние назначаются в Индонезии из числа трех лиц, выбранных в качестве кандидатов на должность старосты населением).

В *децентрализованном* унитарном государстве (например, в Великобритании, Швеции), а также в субъектах Федерации в России, США и др. на места чиновников общей компетенции не назначают. Решением вопросов общегосударственного значения там занимаются местные отделы (делегатуры) министерств (каждый отдел — только в рамках своей отраслевой компетенции), а местными делами ведают избранные гражданами муниципальные советы и муниципальная администрация.

В *относительно централизованном* унитарном государстве (например, во Франции) назначенных чиновников общей компетенции никогда не бывает в низовом звене — в общинах, они назначаются в округа, где нет выборного местного совета, в остальных звеньях действуют назначенные чиновники общей компетенции (префекты), делегатуры министерств и избранные советы.

В *сложном унитарном* государстве, имеющем в своем составе одно или несколько автономных образований, структура государственного аппарата не столь проста. Если это автономия политическая, то там действует свой законодательный орган (на Аландских островах в Финляндии, на Корсике во Франции, на острове Минданао на Филиппинах и т.д.), правда, с довольно ограниченными полномочиями. Он обычно создает свой исполнительный аппарат, а в автономию глава государства или



правительство назначает губернатора. Его полномочия обычно сводятся к контролю за соответствием деятельности органов автономии общегосударственным законам.

Если это административная автономия (два округа индейцев в Никарагуа, округа гагаузов в Молдавии, более 150 автономных районов, округов и уездов в Китае), то структура органов обычно мало отличается от общегосударственного стандарта управления на местах. В основном отличия касаются более широких полномочий автономии по сравнению с административно-территориальными единицами соответствующей ступени с целью учета в управлении местных особенностей.

*Региональное* государство (Италия, Испания, ЮАР, Шри-Ланка) целиком состоит из однотипных (Италия, ЮАР) или неодинаковых (Испания) автономных образований. Все они являются политическими автономиями (правда, в Испании права мелких автономий по сравнению с крупными ограничены). По сравнению со сложным унитарным государством с политической автономией в региональном государстве структура государственного аппарата усложняется. Органы, которые действуют в одном или нескольких автономных образованиях на части территории унитарного государства с автономией, в региональном государстве существуют на всей его территории, состоящей из автономных единиц.

Наиболее сложным является государственный аппарат в *федеративном* государстве. По существу, он имеет двойственный характер. Поскольку в федерации есть федеральная государственная власть и подчиненная ей государственная власть каждого из ее субъектов, то наряду с государственным аппаратом федерации имеются и государственные аппараты субъектов. Первый представлен общегосударственными законодательными, исполнительными, судебными и другими органами, а также федеральными государственными служащими, входящими в состав таких органов. Государственный аппарат субъектов федерации представлен их законодательными, исполнительными и иногда — своей системой судебных органов, действующих параллельно с системой судебных органов федерации (например, в США), однако во многих федерациях существует единая судебная система (например, в Канаде). В России также имеется единая судебная система, но субъекты Федерации учреждают свои конституционные (уставные) суды и мировые суды (мировых судей).

В деятельности государственного аппарата могут участвовать другие организации, учреждения, органы, если им поручаются отдельные функции органов государственного управления (одновременно передаются и материальные средства, необходимые для выполнения таких функций). Такая возможность предусмотрена, в частности, Конституцией РФ по отношению к органам местного самоуправления. В этом случае такие органы становятся как бы частью государственного аппарата, их решения и распоряжения приобретают государственное значение, а сами они в пределах переданных им функций находятся под контролем государства. Иногда отдельными функциями государственных органов наделяются общественные

объединения. Чаще всего это общественные организации лиц творческих профессий, действующие в сфере культуры, иногда — объединения промышленников и торговцев (торгово-промышленные палаты, регистрирующие в некоторых органах товарные знаки, осуществляющие арбитраж по торговым делам).

Элементы государственного аппарата. Ключевыми понятиями в системе государственного аппарата являются рассмотренные выше ветви власти, а более дробными — понятия государственной организации, государственного органа, государственного служащего (внутри последнего выделяется понятие должностного лица). По существу это различные *элементы* государственного аппарата, его звенья. Следует учесть, что наряду с государственными органами и организациями существует много негосударственных организаций, органов, служащих (например, в общественных организациях, фирмах). Они не входят в состав государственного аппарата.

*Государственная организация* — обобщающее понятие. Сюда относятся государственные учреждения и предприятия. Различия между предприятиями и учреждениями состоят в их назначении, роли в обществе, содержании основной деятельности. Предприятия занимаются прежде всего производственной деятельностью, учреждения — управлением, социальным обслуживанием населения. На государственных предприятиях существует администрация (ее органы), но ее функции сводятся к решению вопросов внутреннего управления и он не выступает вовне как управленческий орган. Существуют разные виды предприятий по характеру своей деятельности (производственные, торговые и др.), по подчиненности и структуре (государственные муниципальные, акционированные, унитарные и т.д.).

Учреждение (например, научно-исследовательский институт, государственная библиотека, государственное высшее учебное заведение, служба занятости — по трудоустройству) зачастую распространяет свою деятельность вовне, на лиц, другие учреждения, непосредственно не подчиненные ему, но, в отличие от государственного органа, он занят преимущественно обслуживанием и не обладает государственно-властными полномочиями, правом принимать правовые нормативные акты. Имеются учреждения, ведущие подготовительную работу для принятия органами государства властных решений. К государственным учреждениям относят также вспомогательный, обслуживающий, внутренний аппарат государственных органов (например, управление делами, канцелярия).

*Государственный орган* — это самостоятельная структурная единица государственной власти, наделенная государственно-властными полномочиями, необходимыми для частичной реализации (в соответствии с его профилем работы) функций определенной ветви государственной власти. Наиболее общие признаки органа государства; выполнение публичных функций, включающих регулятивные, координационные и иные формы управленческой деятельности в определенной сфере, отрасли или регионе; учреждение и определение правового статуса данного органа вышестоящим

государственным органом; право принимать управленческие решения в пределах конституции и закона; сложная внутренняя структура, аппарат органа часто состоит из подразделений (других органов) и всегда из государственных служащих в соответствии со штатным расписанием данного органа; финансирование из государственного бюджета; соподчиненность и отчетность перед органом государственной власти, учредившим данный орган. В России, в том числе в субъектах Федерации, и в зарубежных странах существуют разные виды государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

## **Тема 2. Особенности ответственности органов публичной власти и их должностных лиц перед населением (4 часа)**

- 1. Позитивная и негативная ответственность органов публичной власти и их должностных лиц перед населением.*
- 2. Понятие и меры ответственности органов публичной власти и их должностных лиц перед населением.*
- 3. Удаление в отставку, отзыв выборных лиц.*
- 4. Муниципальная ответственность как разновидность ответственности перед населением.*
- 5. Особенности ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц на примере ответственности Президента РФ, Правительства РФ, федерального парламента, судей.*
- 6. Особенности ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц на примере ответственности законодательных органов государственной власти субъектов РФ, высшего должностного лица и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.*
- 7. Особенности ответственности органов местного самоуправления на примере ответственности главы муниципального образования и местной администрации представительного органа муниципального образования. Особенности ответственности выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных и муниципальных служащих.*
- 8. Особенности субъектов, оснований ответственности, санкций, процедуры привлечения к ответственности перед населением.*

В сфере государственного и муниципального управления осуществляется множество различных действий. Среди них могут быть поступки, вызывающие осуждение окружающих. Грубое обращение государственного или муниципального должностного лица, служащего пришедшими к нему на прием гражданами, порочащее поведение в общественном месте (например, появление в нетрезвом виде), невыполненные обещания и т.д. Рядовой гражданин тоже совершает нехорошие поступки, затрагивающие сферу государственного или

муниципального управления (грубит милиционеру, который делает ему справедливое замечание, бросает бытовые отходы во дворе и т.д.). Такие поступки влекут за собой отрицательную оценку поведения служащего или гражданина со стороны населения, — форму моральной ответственности. В данной главе речь идет о другом — о противоправных действиях (бездействии) — преступлениях, проступках, причинении имущественного и иного вреда, т.е. о правонарушениях.

Правонарушение включает в себя действие или бездействие, обязательное наступление вредных последствий и в большинстве случаев вину субъекта, причинившего вред (умышленную вину или по неосторожности в форме небрежности или легкомыслия). Бывают и просто упущения по службе (например, государственный или муниципальный служащий не выполнил вовремя задание начальника) или нарушение гражданином правил по незнанию (например, лов рыбы во время нереста, что было запрещено постановлением государственного или муниципального органа). Такие поступки могут влечь за собой различные формы ответственности.

Неправомерные поступки могут исходить от разных управляющих; субъектов, органов государства и местного самоуправления, служащих (должностных лиц), действующих по службе и несущих за свои действия ответственность. Примерами могут быть конфискация собственности служащим государственной таможни или постановление мэра, запрещающее забастовки на всех муниципальных предприятиях на три месяца.

Противоправные действия в сфере государственного и муниципального управления совершают также организации и лица, не обладающие полномочиями в этой сфере (например, коммерческая организация нарушает правила лицензирования или гражданин незаконно носит чужие ордена и медали). Важно различать правонарушения со стороны государственных и муниципальных органов и должностных лиц, когда они действовали как представители власти, осуществляя государственное или муниципальное управление (например, Правительство РФ приняло постановление, противоречащее закону, а мэр города получил взятку) и, с другой стороны, когда они действовали как частные, юридические и физические лица, в личном качестве, в гражданско-правовых отношениях (например, государственный орган не оплачивает счета за потребляемую электроэнергию, министр учинил драку на площади, причинив тяжкое телесное повреждение гражданину, а мэр города, нарушив правила движения, помял чужую автомашину). Ответственность будет разной: общеправовой, как гражданина, и специальной правовой, как должностных лиц или государственного муниципального органа.

Правонарушения в сфере государственного и муниципального управления неодинаковы по своей тяжести. Преступления, т.е. деяния, имеющие высокую степень общественной опасности, влекут за собой уголовную ответственность, административные проступки (например, нарушение правил дорожного движения, мелкое хулиганство) наказываются

различными видами административных взысканий (вплоть до административного ареста до 15 суток), нарушения по службе влекут за собой дисциплинарную ответственность (выговор в приказе и др.), причинение вреда по гражданскому праву — материальную ответственность или ответственность в основном морального характера (публикация в газете опровержения, сообщения о недостоверности ранее опубликованных сведений). Президент РФ, главы субъектов РФ и муниципальных образований, коллегиальные органы исполнительной власти, министры, депутаты представительных органов за свои действия по службе и вне ее могут нести политическую ответственность (импичмент Президенту, отставка министров, лишение депутатского мандата).

Политическая ответственность. Политическая ответственность распространяется только на некоторые органы государства и муниципальных образований. Формой, политической ответственности может стать роспуск парламента, законодательных собраний субъектов Федерации. Конституции некоторых стран (Польши, Украины и др.) предусматривают роспуск парламента (однопалатного парламента или нижней палаты), если он в течение установленного срока не принял государственный бюджет, не смог сформировать правительство, не начал свою работу после избрания. В России закон устанавливает политическую ответственность законодательных органов субъектов Федерации, глав администраций субъектов РФ, представительных органов и глав муниципальных образований. В случаях нарушения Конституции и законов РФ представительные органы могут быть распущены, а главы администраций, мэры — отрешены от должности.

Члены парламента, законодательных собраний субъектов Федерации, представительных органов местного самоуправления (советов и др.) в некоторых странах могут быть досрочно отозваны избирателями (в том числе за плохую работу), лишены мандата соответствующим представительным органом (обычно большинство<sup>^</sup> в 2/3 голосов). Лишь после этого парламентарии подлежат уголовной ответственности, если совершили преступления (в ряде стран они, однако, не имеют депутатского иммунитета, а иммунитет на членов законодательных собраний субъектов федерации, как правило, не распространяется и совсем не распространяется на депутатов муниципальных представительных органов).

Политическая ответственность президента (монарх ответственности не подлежит) возможна в форме импичмента (Россия, США и др.), досрочного отзыва избирателями (Австрия), смещения с должности решением конституционного суда (Италия). Только после этого к бывшему президенту можно применять другие меры наказания (гражданско-правовую ответственность в ряде случаев может нести и действующий президент).

Наиболее суровым видом политической ответственности правительства и министров (в том числе министров в некоторых субъектах РФ) является увольнение в результате вотума недоверия (резолуции порицания) в отставку. Правительство может быть уволено в отставку и по усмотрению президента (Россия, Украина и др.). Возможна также гражданская

ответственность правительства и министров, а в отношении министров — также и уголовная (наказание) и дисциплинарная ответственность (выговор и др.).

Особые процедуры установления ответственности могут применяться в отношении других органов и должностных лиц (например, судей), но политической ответственности они не подлежат (исключение составляет отзыв судей избирателями в единичных странах).

Уголовная ответственность. Посягательства на государственное управление, если они составляют преступление, подлежат наказанию в соответствии с Уголовным кодексом РФ. УК РФ по традиции говорит о государственном управлении, государственных служащих. Однако, думается, определенные составы преступлений, кроме, например, преступлений против правосудия, которое не осуществляется на муниципальном уровне, могут быть отнесены и к муниципальному управлению, к муниципальным служащим.

Участие в государственном и муниципальном управлении, государственная и муниципальная служба являются квалифицирующими (отягчающими) признаками должностных и некоторых других преступлений, наказываемых в уголовном порядке. Они могут быть связаны с превышением должностных полномочий, использованием служащим своей должности, тех преимуществ, которые дает ему служебное положение, а в отношении военнослужащих — с неисполнением приказа и другими преступлениями. Уголовный кодекс РФ предусматривает 21 состав преступлений против военной службы — от дезертирства до оскорбления военнослужащего.

В гл. 30 УК РФ перечислены составы преступлений против государственной службы (это может быть распространено и на муниципальную службу), в частности, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию или Счетной палате (соответственно — представителю органу субъекта РФ или муниципального образования), присвоение полномочий должностного лица, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение и дача взятки, служебный подлог, халатность. Среди этих составов могут быть преступления, совершаемые не только государственным служащим. Так, присвоение полномочий должностного лица может совершаться как государственным служащим (например, он присваивает полномочия служащего другого ведомства), так и обычным гражданином, который выдает себя за крупного начальника.

В иных главах УК РФ, не относящихся к вопросам публичной власти и государственной, муниципальной службы, также предусмотрены составы преступлений, которые совершаются субъектами публичного управления. Такие составы есть в главах, предусматривающих наказания за экономические преступления (гл. 22), за преступления против общественной безопасности (гл. 24), экологические преступления (гл. 26), преступления против безопасности движения на транспорте (гл. 27), против основ

конституционного строя и безопасности государства (гл. 29), против правосудия (гл. 31), против мира и безопасности человечества (гл. 34). В сфере экономической деятельности государственный служащий может понести ответственность за незаконное предпринимательство (ст. 171), возможно нарушение им правил безопасности при ведении горных работ (ст. 216). Капитан государственного судна может понести ответственность за неоказание помощи терпящим бедствие (ст. 270). Шпионаж нередко совершается именно государственными служащими, которые имеют доступ к государственной тайне (ст. 276). Многие из этих составов, распространяются на должностных лиц муниципальной службы.

Некоторые преступления в сфере правосудия могут быть совершены только государственными служащими (привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности, незаконное заключение под стражу, вынесение заведомо неправосудного приговора, разглашение данных предварительного расследования). Это же относится и к некоторым преступлениям против мира и безопасности человечества. Планирование, подготовка, развязывание и ведение агрессивной войны, применение запрещенных средств и методов ведения войны, по общему правилу, могут быть осуществлены только высшими должностными лицами.

Гражданско-правовая ответственность. Законодательство различных стран предусматривает гражданско-правовую ответственность государственного и муниципального органа и должностного лица. Они несут ответственность за вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица. Согласно ст. 1064 ГК РФ, вред должен быть возмещен в полном объеме. В соответствии с законом может быть также установлена обязанность выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда. Закон может предусмотреть возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда. В возмещении вреда можно отказать, если будет установлено, что вред причинен с согласия потерпевшего, а действия причинителя вреда не нарушают нравственные принципы общества.

Эти общие положения конкретизируются в статьях, относящихся к государственным и муниципальным органам и их должностным лицам. В соответствии со ст. 1068 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных, муниципальных органов, государственных, муниципальных организаций или должностных лиц, в том числе в результате издания акта, не соответствующего закону или иному правовому акту государственного, муниципального органа, подлежит возмещению. Вред не возмещается, если он причинен в состоянии необходимой обороны, при условии, что ее пределы не были превышены (например, должностное лицо, защищаясь от нападения, причинило вред здоровью нападавшего). Если же вред причинен государственным органом, государственным учреждением, государственным предприятием или должностным лицом в состоянии крайней необходимости, он должен быть возмещен, хотя его размеры могут

быть уменьшены (например, для того чтобы предотвратить распространение пожара на другие строения, командир пожарной дружины приказал разобрать сарай и забор на пути огня). Эти положения об ответственности распространяются на органы муниципального самоуправления, муниципальные организации и муниципальных должностных лиц.

Особо регулируется ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (ст. 1070 ГК РФ). В данном случае имеются в виду незаконное осуждение, незаконное привлечение к уголовной ответственности, незаконное заключение под стражу или незаконное применение других мер пресечения, незаконное наложение судьей административного взыскания (арест, исправительные работы). Вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

Что касается вреда, причиненного органами государства, субъекта Федерации, муниципального образования и их должностными лицами, то он возмещается, если действия (бездействие) были незаконными, за счет казны Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования, в зависимости от статуса должностного лица. При этом Федерация, ее субъект, муниципальное образование, возместившие вред из своей казны, вправе предъявить регрессный иск к органу или должностному лицу, причинившему вред, т.е. обязать причинителя вреда выплатить казне затраченные средства.

Административная и дисциплинарная ответственность. Государственные и муниципальные служащие за свои поступки могут нести административную ответственность. Это — меры воздействия за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке. В законодательстве указывается, в каких случаях ответственность государственных (и муниципальных) служащих за проступки является дисциплинарной, а в каких — административной. Административные взыскания на государственных и муниципальных служащих налагаются теми должностными лицами, которым они не подчинены непосредственно по службе. Особенно часто таким взысканиям подвергаются государственные и муниципальные служащие со стороны надзорных и контрольных органов. Устанавливая нарушения, эти органы обычно применяют штрафные санкции, налагая штраф на виновных должностных лиц, возлагают на них обязанность возместить причиненный ущерб.

Дисциплинарные взыскания налагаются на государственных, муниципальных служащих по подчиненности вышестоящим органом или начальником. Такое взыскание может быть наложено не всяким органом или должностным лицом, а руководителем, имеющим право назначать на государственную должность. Это связано с правом органа (руководителя) увольнять с занимаемой должности. Видами дисциплинарных взысканий являются замечания, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение.



*Уголовная* ответственность лиц, не находящихся на государственной службе, возникает в связи с совершением ими преступлений, представляющих опасность для государственного управления. В ряде случаев это может быть распространено и на муниципальное управление. В сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ) это может быть изготовление поддельных денег, контрабанда, незаконный экспорт технологий, используемых при создании оружия массового поражения, уклонение от уплаты налогов. Положение о налогах может быть распространено и на местные налоги, устанавливаемые представительным органом муниципального образования. Многие составы преступлений против общественной безопасности (гл. 24 УК РФ) одновременно в том или ином качестве являются преступлениями в сфере государственного управления. К их числу относятся терроризм, массовые беспорядки, нарушение правил безопасности на различных объектах, имеющих особое значение, незаконное изготовление оружия и др. С преступлениями в области государственного управления граничат некоторые преступления, совершаемые против здоровья населения и общественной нравственности (незаконная выдача и подделка рецептов на получение психотропных веществ, сокрытие информации об условиях, создающих опасность для жизни людей, и др.), некоторые экологические преступления (нарушение режима особо охраняемых природных территорий), преступления против безопасности, против государственной власти, против интересов государственной и муниципальной службы (например, дача взятки), против правосудия (воспрепятствование осуществлению правосудия, заведомо ложный донос и др.), против порядка управления (подделка документов, уклонение от военной или альтернативной службы, похищение документов, штампов, печатей), отдельные преступления против мира и безопасности человечества (например, наемничество или нападение на лиц и учреждения, которые пользуются международной защитой). Подделки документов, печатей и др. могут быть преступлениями, направленными также против порядка муниципального управления.

*Гражданско-правовая* ответственность юридических и физических лиц за противоправные действия в сфере государственного и муниципального управления связана с причинением вреда. Вред управлению может причинять незаконная хозяйственная деятельность негосударственных организаций, которые вмешиваются в сферу деятельности органов государственного и муниципального управления (например, изготовление удостоверений государственного служащего без лицензии), невыполнение различного рода обязательств (например, неосвобождение вовремя помещения, арендованного у государственной или муниципальной организации), вмешательство в право хозяйственного ведения и оперативного управления государственной или муниципальной организации, что причинило ей материальный ущерб, и т.д. По существу, почти всякая незаконная деятельность юридического лица или гражданина, связанная с полномочиями государственной, муниципальной организации или

должностного лица, может причинить материальный ущерб в сфере управления.

В отличие от Уголовного Гражданский кодекс РФ не разделяет виды ответственности и ее пределы в зависимости от того, нанесен ущерб государству государственным, муниципальным органом (должностным лицом) или юридическим лицом, обычным гражданином. Если речь идет о вреде и ответственности в пределах гражданского права, т.е. материальной ответственности, она наступает для всех субъектов гражданско-правовых отношений по общим правилам. Иное дело, если причиненный материальный ущерб связан с преступлением или административным правонарушением. В этом случае ответственность наступает по нормам уголовного или административного права, и она дифференцирована.

*Административная* ответственность негосударственных организаций и лиц, не являющихся государственными или муниципальными служащими, так же как и ответственность государственных управляющих субъектов, наступает за административный проступок. Виды административных правонарушений многообразны. В Кодексе РФ об административных правонарушениях их перечень охватывает 272 статьи (каждая статья содержит еще множество пунктов, иногда более 10), включая и те, которые граничат с преступлениями (мелкое хищение государственного имущества, мелкое хулиганство и контрабанда), и те, которые сходны с правонарушениями гражданско-правового характера (уклонение от возмещения имущественного ущерба, причиненного преступлением организациям), и дисциплинарные проступки (непредставление информации для составления списков присяжных заседателей).

Существуют различные классификации административных правонарушений. В обобщенном виде, несколько отходя от строгих юридических понятий, можно выделить следующие группы:

1) посягательства на права граждан (например, нарушение законодательства об охране труда, воспрепятствование работе избирательной комиссии, принуждение к отказу от участия в забастовке);

2) посягательства на здоровье населения и общественную нравственность (незаконное врачевание, нарушение санитарного законодательства и др.);

3) посягательства на собственность (самовольное занятие земельного участка, пользование объектами животного мира, например охота без специального разрешения, т.е. лицензии, и др.);

4) правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (порча земель, нарушение правил охраны природных запасов и др.);

5) правонарушения в сфере экономики, транспорта, связи (эта большая группа административных проступков включает деяния, начиная от нарушения правил по безопасному ведению работ в определенных отраслях промышленности и правил полетов воздушных судов до правил нарушения

дорожного движения пешеходами и нарушения правил пользования газом или энергией в быту); '

б) правонарушения в области коммерческой деятельности (занятие предпринимательской деятельностью без государственной регистрации или лицензии, обман потребителей и др.);

7) правонарушения в области финансов (непредставление декларации о доходах, нарушения правил ведения кассовых операций, и др.);

8) посягательства на существующий государственный режим и порядок управления (нарушение пограничного режима в пограничной зоне, неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету, мелкое хулиганство, нарушение установленного порядка проведения митинга или демонстрации и т.д.).

Некоторые из этих правонарушений (например, нарушение порядка проведения демонстраций) являются посягательствами и на установленный муниципальный порядок и влекут административные наказания в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях РФ 2001 г.

Перечень административных наказаний содержится в ст. 3.2 КоАП РФ. К их числу относятся:

1) предупреждение — взыскание преимущественно морального характера, но, будучи выражено неоднократно или в письменной форме, оно может повлечь для лица неблагоприятные последствия. Устные замечания не являются административными взысканиями;

2) административный штраф — денежное взыскание, налагаемое уполномоченным на то органом или должностным лицом в определенных размерах. Штраф возможен почти за все виды административных правонарушений;

3) возмездное изъятие предмета, являвшегося орудием совершения административного правонарушения (например, изъятие опасных веществ или предметов при перевозке их на воздушном транспорте);

4) конфискация, т.е. безвозмездное изъятие предмета, являвшегося орудием совершения административного правонарушения. Могут быть конфискованы товары, свободная продажа или другие формы реализации которых запрещены (например, взрывчатые вещества), высокочастотные устройства и др. В соответствии со ст. 35 Конституции РФ, которая устанавливает, что лишение имущества возможно только по решению суда, конфискация как вид административного взыскания может применяться только судом (судьей);

5) лишение специального права, предоставленного гражданину (например, лишение права управлять транспортом, права на охоту и др.). Это взыскание применяется административными органами (органами внутренних дел, государственного технического надзора, инспекцией по маломерным судам и др.). Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более двух лет;

б) административный арест (применяется в исключительных случаях). Он назначается судом (судьей) на срок до 15 суток (в зоне чрезвычайного положения и контртеррористических операций до 30 суток) за правонарушения, граничащие по своей общественной опасности с преступлениями. Лица, подвергнутые этому взысканию, содержатся в специальных приемниках или изоляторах временного содержания органов МВД. Административный арест возможен за мелкое хулиганство, незаконное приобретение и хранение наркотических средств в небольших размерах, появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника, проявление неуважения к суду и др. Положение об административном аресте утверждено Правительством РФ 2 октября 2002 г.<sup>1</sup> Арестованные содержатся в специальных приемниках МВД, обеспечиваются питанием, индивидуальным спальным местом и постельными принадлежностями, им разрешаются прогулки на охраняемой территории в дневное время не менее часа, они могут получать передачи;

7) административное выдворение за пределы Российской Федерации (относится лишь к иностранным гражданам и лицам без гражданства). Эта мера может быть применена к лицам, незаконно пересекшим государственную границу или незаконно находящимся на территории РФ;

8) дисквалификация заключается в лишении физического лица занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять управление юридическим лицом. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей на срок от шести месяцев до трех лет за неблагоприятные проступки в сфере управления. Реестр дисквалифицированных ведет федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству.

Дела об административных правонарушениях рассматривают либо суды (судьи), либо коллегиальные юрисдикционные органы при органах местного самоуправления (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних), либо органы внутренних дел, органы государственных инспекций (их должностные лица).

Административное задержание для составления протокола на срок не более 3 часов (осуществляется сотрудником милиции) и не более 8 часов (это право имеют, в частности, начальники главных управлений МВД) не является административным наказанием (приказ МВД от 21 августа 2002 г.).

За свою деятельность Правительство РФ несет ответственность, которая имеет прежде всего политический характер и выражается в увольнении Правительства в отставку. Оно может нести также гражданско-правовую ответственность, если его незаконными актами причинен материальный ущерб юридическим или физическим лицам. Возможна уголовная ответственность министров за совершение ими преступлений при исполнении служебных обязанностей (за общеуголовные преступления

министры отвечают как обычные граждане). Политическую ответственность Правительство несет перед Президентом РФ и перед парламентом (перед Государственной Думой, но не перед Советом Федерации).

Ответственность перед Президентом РФ имеет абсолютный характер. Он вправе уволить Правительство в отставку в любой момент по своему усмотрению вне связи с какими-то обстоятельствами, указанными в Конституции РФ. Практически это происходит в связи с увольнением в отставку Председателя Правительства (премьер-министра). Это означает, что увольняется и Правительство как таковое, хотя новый премьер-министр и сам Президент РФ могут сохранить состав прежнего Правительства или его определенных членов. Президент РФ Б.Н.Ельцин неоднократно увольнял по своему усмотрению Председателя Правительства в отставку, часто даже без объяснения

1 См.: Аргументы и факты. 2000. № 28. С. 5.

2 См. там же.

причины (такого объяснения не требуют ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон о Правительстве 1997 г.).

Президент РФ может также уволить Правительство при наличии определенных юридических фактов, предусмотренных Конституцией РФ: при отказе Правительству в доверии или при выражении ему недоверия. В этих случаях Президент РФ может принять альтернативное решение: уволить Правительство в отставку или распустить Государственную Думу.

Министры также несут ответственность перед Президентом РФ. «Силловые» министры, министр иностранных дел, некоторые другие руководители служб и ведомств подчинены ему непосредственно и несут ответственность только перед ним. Остальные министры также назначаются Президентом РФ и отвечают перед ним, хотя их деятельностью непосредственно руководит премьер-министр и Правительство в целом. Президент неоднократно увольнял отдельных министров из состава Правительства, объявляя выговоры заместителям министров. Председатель Правительства также объявлял публичные замечания отдельным министрам.

Контроль парламента в отношении Правительства РФ в определенных формах применяется, но ответственность Правительства перед парламентом имеет ограниченный характер. Во-первых, перед Советом Федерации Правительство ответственности не несет. Совет Федерации не вправе отказывать Правительству в доверии и даже ставить этот вопрос. Хотя представители Правительства выступают Иногда на заседаниях Совета Федерации, это, как правило, лишь информация (правда, новый Регламент Совета Федерации 2002 г. содержит некоторые контрольные элементы). Во-вторых, ответственность Правительства перед Государственной Думой из-за альтернативного полномочия Президента РФ (права уволить или не увольнять при вотуме недоверия) не безусловна. Государственная Дума не может уволить Правительство в отставку даже при двух вотумах недоверия. Это прерогатива Президента. Кроме того, как говорилось, вотум недоверия только тогда имеет юридическое значение, когда их два и в течение трех

месяцев. Если разрыв достигает более трех месяцев, вотумы недоверия недействительны.

Акты и действия Правительства могут быть обжалованы в суд. Так, в 1998 г. Верховный Суд РФ, который организационно обеспечивает деятельность судов РФ, обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой по поводу того, что Правительство (Министерство финансов РФ) не выделяет запланированных средств из бюджета для работы судов. Обжаловались в Конституционный Суд РФ некоторые акты Правительства, затрагивавшие конституционные права личности.

Президент за свои действия может нести ответственность. Он выступает в качестве ответчика в Конституционном Суде РФ в связи с ходатайством о признании его акта неконституционным (это имело место, например, при рассмотрении указов Президента РФ Б.Н. Ельцина о запрещении коммунистической партии). Ненормативный акт Президента может быть оспорен в Высшем Арбитражном Суде, если этим актом нарушены законные экономические интересы и права физического или юридического лица — предпринимателя. Президент может оказаться ответчиком по гражданскому иску в Верховном Суде РФ или ином суде общей юрисдикции (куда сначала подается иск, доходящий затем до Верховного Суда). Так было, например, в 1996 г. в связи с иском мэра г. Владивостока В.И. Черепкова, освобожденного от должности мэра Президентом РФ Указом 1994 г. Хамовнический межмуниципальный суд признал незаконным Указ Президента РФ (Президент, исполняя решение суда, восстановил В.И. Черепкова новым указом в прежней должности). Возможны также иски имущественного характера, если указы Президента РФ противоречат закону и нарушают законные имущественные интересы и права физических или юридических лиц. Во всех этих случаях Президент может выступать только как представитель государства, к которому по существу обращен иск. Он не присутствует лично в суде (такова практика государств мира), его представляют уполномоченные им должностные лица (члены Правительства, руководители Администрации Президента и др.), назначенные им адвокаты, иные лица. Сказанное относится и к президентам республик в составе РФ, главам администраций субъектов Федерации.

Вместе с тем Президент РФ может нести ответственность не только как представитель государства, но и ответственность в *личном качестве* как должностное лицо. В связи с этим возможно лишь досрочное освобождение Президента РФ от должности, дальнейшие санкции последуют потом, когда глава государства станет обычным гражданином. Наконец, он может быть освобожден от должности и не в связи с ответственностью, а по объективно сложившимся обстоятельствам.

Досрочное прекращение полномочий Президента РФ возможно: 1) в результате отставки по его желанию; 2) при стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; 3) в случае отрешения от должности (импичмента).

*Отставка* Президента РФ имела место 31 декабря 1999 г. (Б.Н. Ельцин). Временное исполнение обязанностей Президента РФ в соответствии с Конституцией РФ (п. 3 ст. 92) перешло к Председателю Правительства РФ (В.В. Путин). Исполняющий обязанности Президента не вправе распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. В других отношениях он пользуется объемом полномочий Президента РФ (например, и.о. Президента В.В. Путин в 2000 г. налагал вето на законы, принятые парламентом). 12 февраля 2001 г. принят Закон о гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих обязанностей в случаях истечения срока пребывания в должности, отставки и прекращения исполнения полномочий в связи со стойкой неспособностью их осуществлять, а также членам его семьи<sup>1</sup>. Закон предусматривает, что Президент, прекративший исполнение своих полномочий по указанным выше основаниям (но не в результате импичмента), не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу, личному досмотру. Это распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и багаж, на его переписку. Предусмотрены пожизненное денежное вознаграждение в размере 75% прежнего оклада, государственная охрана, государственная дача, бесплатная правительственная связь, аппарат помощников, медицинское обслуживание ему и членам семьи и т.д. В случае отставки организуются досрочные выборы Президента РФ.

Конституция РФ, федеральное законодательство не регулируют процедуры прекращения полномочий Президента РФ в случае *стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия*, и на практике это не имело места. В зарубежных странах, где это в единичных случаях осуществлялось (в 1980-х гг. в Тунисе, в 2000—2001 гг. в Боливии, Перу, Хорватии), иногда создавалась специальная медицинская комиссия, в решении вопроса участвовал орган конституционного контроля. О возможности такой процедуры говорится в некоторых основных законах субъектов РФ.

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2001.15 февр.

Процедура *импичмента* урегулирована ст. 93 Конституции РФ. Она применялась на практике в 1999 г. Процедура импичмента является достаточно сложной, что обусловлено необходимостью обеспечения стабильности в государстве, защиты высшего должностного лица государства от внутривластной борьбы в парламенте или популистских лозунгов. В процедуре отрешения Президента от должности задействованы несколько высших органов государства: обе палаты парламента, Верховный Суд и Конституционный Суд. Процесс может начаться лишь по инициативе одной трети членов Государственной Думы (150 человек), которые подписываются под обращением об импичменте. Дума создает комиссию на основе пропорционального представительства фракций, которая готовит

проект обвинительного заключения. Оно принимается Думой  $2/3$  голосов от общего числа и передается в Верховный Суд для заключения о наличии в действиях Президента признаков состава преступления. Затем Конституционный Суд дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. После этого документы поступают в Совет Федерации, который принимает решение об отрешении Президента РФ большинством в  $2/3$  голосов от общего числа. На любой стадии эта процедура может быть прекращена (в том числе из-за недостаточного количества голосов). Процедура импичмента в отношении Б.Н.Ельцина в 1999 г. не была завершена. Комиссия составила проект обвинительного заключения, но Дума не утвердила ни один из пяти пунктов предложенного обвинения, предъявленного по шести статьям УК (государственная измена, насильственный захват или удержание власти, ослабление обороны и безопасности РФ и др.).

### **Тема 3. Особенности ответственности органов публичной власти и их должностных лиц перед государством (4 часа)**

- 1. Понятие и меры ответственности органов публичной власти и их должностных лиц перед государством.*
- 2. Выражение недоверия, роспуск, отрешение от должности.*
- 3. Уголовная, административная и конституционно-правовая ответственности как разновидности ответственности перед государством.*
- 4. Особенности ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц на примере ответственности Президента РФ, Правительства РФ, федерального парламента, судей.*
- 5. Особенности ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц на примере ответственности законодательных органов государственной власти субъектов РФ, высшего должностного лица и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.*
- 6. Особенности ответственности органов местного самоуправления на примере ответственности главы муниципального образования и местной администрации представительного органа муниципального образования.*
- 7. Особенности ответственности выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных и муниципальных служащих.*
- 8. Особенности субъектов, оснований ответственности, санкций, процедуры привлечения к ответственности перед государством.*

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в следующих случаях:



- нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования;

- ненадлежащего осуществления органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. При этом в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сделана важная оговорка о том, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий только в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств (ч. 3 ст. 20).

Досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления по инициативе органов государственной власти имеет место в ряде зарубежных государств. Однако на практике эта мера воздействия используется весьма редко. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 октября 1997 года указал, что предусмотренная Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возможность прекращения полномочий органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления не противоречит Конституции Российской Федерации. Российская Федерация вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий данных органов и выборных лиц. Само по себе досрочное прекращение полномочий не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления при условии, что оно сопровождается назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов.

По мнению Конституционного Суда положение о досрочном прекращении полномочий - один из основных принципов, определяющих статус органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Поэтому федеральный законодатель был вправе предусмотреть возможность досрочного прекращения их полномочий в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одновременно с этим Конституционный Суд отметил, что ряд общественных отношений, связанных с применением такой меры ответственности, остается неурегулированным. Поэтому законодатель субъекта Федерации в этой части вправе осуществить собственное правовое регулирование в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом. В значительном числе субъектов Российской Федерации были приняты законы, с различной степенью детализации осуществляющие такое правовое регулирование.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. ст. 73 и 74 предусматривает особенности ответственности перед государством представительного органа муниципального образования, а также главы муниципального образования и главы местной администрации.

Полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть прекращены законом субъекта Российской Федерации. При этом должна быть соблюдена последовательность действий, установленная Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Во-первых, соответствующий суд должен установить, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования. Представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока должен в пределах своих полномочий принять меры по исполнению решения суда, в том числе отменить соответствующий нормативный правовой акт. Если же представительный орган не принял таких мер по исполнению решения суда, то факт неисполнения решения суда также должен быть установлен судом. Затем глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение месяца после вступления в силу такого судебного решения вносит в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

Порядок принятия и вступления в силу законов субъектов Российской Федерации установлен в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» особо оговорено, что полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Ответственность главы муниципального образования или главы местной администрации перед государством наступает в случаях:

- 1) издания таким должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Федерации, уставу муниципального

образования, и если такие противоречия установлены соответствующим судом. При этом ответственность перед государством наступает только в случае, если это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда (либо в течение иного предусмотренного решением суда срока) не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения таким должностным лицом действий (в том числе принятия им правового акта, не носящего нормативного характера), влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Данные факты также должны быть установлены соответствующим судом. При этом ответственность перед государством наступает только в случае, если это должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

В обоих из указанных случаев глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. При этом Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены пределы срока издания такого правового акта. Этот срок не может быть менее одного месяца со дня принятия последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, а также не может превышать шести месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены судебные гарантии для главы муниципального образования или главы местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации был принят акт об отрешении от должности. Глава муниципального образования или глава местной администрации вправе обжаловать указанный акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Федеральным законом определен также срок рассмотрения судом жалобы и принятия по ней решения. Этот срок не должен быть более 10 дней со дня подачи такой жалобы.

Важно отметить, что в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (п. 6 ст. 32) гражданин Российской Федерации, замещавший должность главы муниципального образования и отрешенный от этой должности высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с данным обстоятельством.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также предусматривается и возможность временного исполнения полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут быть временно возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях:

а) если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы местного самоуправления отсутствуют и (или) не могут быть сформированы;

б) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30% собственных доходов бюджета муниципального образования в отчетном году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального и регионального бюджетов в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

в) если при реализации полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допускается установленное соответствующим судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов.

Федеральным законом установлены ограничения на исполнение отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, не могут быть временно возложены на региональные органы государственной власти следующие полномочия органов местного самоуправления:

- принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений;

- установление структуры органов местного самоуправления;

- изменение границ территории муниципального образования.

Решение о временном возложении на органы государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий принимается главой исполнительной власти региона. Основанием для принятия такого решения является обращение представительного органа местного самоуправления или решение законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, принимаемое квалифицированным большинством - не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов.

При этом Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает ряд требований, предъявляемых к постановлению главы исполнительной власти региона о временном возложении на региональные органы государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Данное постановление должно содержать:

- перечень возлагаемых на органы государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных федеральными законами;

- перечень органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъектов Федерации, на которые (которых) возлагаются соответствующие полномочия органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;

- срок, на который на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возлагаются полномочия органов местного самоуправления;

- источники и порядок финансирования деятельности соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации по временному исполнению полномочий органов местного самоуправления.

В случае если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30% собственных доходов бюджета муниципального образования в отчетном году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, в таком муниципальном образовании вводится временная финансовая администрация. Временная финансовая администрация вводится по ходатайству главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда соответствующего субъекта Федерации. Федеральным законом определен срок, на который может быть введена временная финансовая администрация, - до одного года.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сделана важная оговорка, в соответствии с которой временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству главы исполнительной власти субъекта Федерации в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом:

- принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования;

- подготавливает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, - в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения региональным законом;

- обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В случае если при реализации полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допускается установленное соответствующим судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, решение о временном осуществлении региональными органами исполнительной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены судебные гарантии местного самоуправления в случае принятия решений о временном исполнении полномочий органов местного самоуправления региональными органами государственной власти. Решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть обжалованы в судебном порядке. Федеральным законом определен также срок рассмотрения судом жалобы и принятия по ней решения. Этот срок не должен быть более десяти дней со дня подачи такой жалобы.

#### **Тема 4. Особенности ответственности органов публичной власти и их должностных лиц перед физическими, юридическими лицами (4 часа)**

- 1. Понятие и меры ответственности органов публичной власти и их должностных лиц перед физическими, юридическими лицами.*
- 2. Удаление в отставку, отзыв выборных лиц.*
- 3. Гражданско-правовая ответственность как разновидность ответственности перед физическими, юридическими лицами.*

4. Особенности ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц на примере ответственности Президента РФ, Правительства РФ, федерального парламента, судей.
5. Особенности ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц на примере ответственности законодательных органов государственной власти субъектов РФ, высшего должностного лица и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.
6. Особенности ответственности органов местного самоуправления на примере ответственности главы муниципального образования и местной администрации представительного органа муниципального образования.
7. Особенности ответственности выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных и муниципальных служащих.
8. Особенности субъектов, оснований ответственности, санкций, процедуры привлечения к ответственности перед физическими, юридическими лицами.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления - это совокупность закрепленных в нормах муниципального права неблагоприятных правовых последствий, которые могут наступать за противоправные решения или ненадлежащее осуществление ими полномочий (прав) по решению вопросов местного значения и реализацию отдельных государственных полномочий. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местно-го самоуправления - это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими про-тивоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль их деятельности служат обеспечению функционирования местного самоуправления в ин-тересах населения, граждан, общества в целом. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает круг субъектов, перед которыми несут ответст-венность органы местного самоуправления и должностные лица местного самоупра-вления, а также основные формы этой ответственности. В соответствии со статьей 47 Закона, органы местного самоуправления и должно-стные лица местного самоуправления несут ответственность: а) перед населением муни-ципального образования; б) перед государством; в) перед физическими и юридическими лицами. Формы государственного и общественного контроля деятельности местного са-моуправления, закрепляемые Законом и обеспечивающие защиту интересов государства, населения, граждан, предприятий, учреждений и организаций, являются в то же время не-обходимым условием реализации норм муниципального права, устанавливающих ответст-венность органов и должностных лиц местного самоуправления. Субъектами муниципально-правовой ответственности (ст. 70,72 и 76 Закона об общих принципах

орга-низации местного самоуправления) являются: 1) органы местного самоуправления; 2) депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные и иные должностные лица местного самоуправления. Не-сут ответственность: а) Назначаемые - Органы и должностные лица местного самоуправления перед: = государством (ст. 70), = физическими и юридическими лицами (ст. 76), б) Выборные - Депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления — перед населением (ст. 72). Конституционно-пра-вовая и муниципально-правовая ответственность имеет единую природу, что прояв-ляется в тождественности и взаимосвязанности: а) ле-жащих в их основе положений Конституции РФ и действующего законодательства, б) субъектов, в) санкций, г) оснований и порядке наступления этих видов юридической ответств-ности. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности: 1. Относится к пуб-лично-правовой ответственности, в которой сочетаются поли-тические и правовые меры ответственности. 2. Основания их наступления - конкретные противоправные решения или действия (бездействие) субъекта этой ответственности в случае их подтверждения в судебном порядке. Такие формулировки названного Закона соответствуют прин-ципам и нормам правового государства. 3. Определенный в законодательстве порядок ее наступления - по инициативе населения. Например, в Законе г. Москвы «О референдумах в городе Москве» выделяются следующие стадии процесса от-зыва депутата муниципального Собрания внутригородского муниципального образования: - назначение голосования об отзыве; - формирование комиссий по проведению такого голосо-вания; - регистрация и составление списков участников голосо-вания; - образование участков голосования; - информирование участников голосования и проведение агитации; - голосование и определение его результатов. Муниципально-правовые санкции можно разделить на группы: 1) праввосстановительные (факты признания судом муници-пального правового акта не соответствующим Конституции РФ, федеральным законам, конституциям (уставам) и законам субъектов РФ и прекращения действия такого акта); 2) предупредительные (направлены на предостере-жение субъекта муниципально-правовой ответственности от наступления в его отношении мер взыскания в случае неис-полнения им правовых предписаний суда); 3) меры взыскания (досрочное пре-кращение полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления: - досрочное отрешение от должности главы муниципального образо-вания высшим должностным лицом субъекта РФ, руководителем высшего ис-полнительного органа государственной власти субъекта РФ; - отзыв депутата и выборного должностного лица местного самоуправления и члена выборного органа местно-го самоуправления). Муниципальные служащие, осуществляющие свою трудовую деятельность в органе местного самоуправления на основе трудового контракта (договора), такой ответственности не не-сут, а могут привлекаться на общих основаниях к дисципли-нарной ответственности в



соответствии с трудовым законодательством. В уставе муниципального образования могут быть закреплены основания и виды ответственности иных органов и должностных лиц местного самоуправления, которые замещают свою должность по контракту либо по решению представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. В данном случае ответственность наступает не перед населением, а перед органом или лицом, которых население уполномочило выражать и защищать свои интересы. В уставе муниципального образования могут быть закреплены различные формы контроля со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Наиболее распространенной формой такого контроля являются отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что подотчетность органов и должностных лиц местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований. Для обеспечения реальной ответственности, зависимости органов и должностных лиц местного самоуправления, контроля их деятельности очень важна инициатива жителей муниципального образования, их самоорганизация, осознание ими своих прав и интересов, их заинтересованность в решении вопросов местного значения. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — это самостоятельное правовое явление, характеризующее процесс осуществления местного самоуправления и тем самым находящееся в сфере правового регулирования муниципального права. Такая ответственность проявляется в единстве позитивного и негативного аспектов. В общем виде ее позитивный смысл возникает из обязанности субъектов юридической ответственности осуществлять положительные действия, точно следуя требованиям текущего законодательства и муниципальных правовых актов. Негативный аспект связан с наступлением для ответственных субъектов неблагоприятных последствий в случаях нарушения ими правовых норм, ненадлежащего осуществления своих задач и функций. Позитивная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления предусматривается за решение соответствующих вопросов местного значения, а негативная — наступает в результате утраты доверия населения, а также в случае нарушения действующего законодательства (ответственность перед государством, физическими и юридическими лицами). Особенностью отношений, регулируемых институтом муниципально-правовой ответственности, является то, что они возникают в области местного самоуправления, которое согласно Конституции РФ определяется как: - область гражданской инициативы и общественной активности населения, - самостоятельный уровень организации муниципальной власти, создаваемой для решения вопросов местного значения.

Ответственность перед государством В рамках ответственности перед государством выделяется уголовная, административная и конституционно-

правовая ответственность. Уголовная и административная ответственность в системе местного самоуправления не имеют ярко выраженной специфики. Среди уголовных преступлений можно выделить преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, злоупотребление (глава 30 УК РФ), в том числе злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285), превышение должностных полномочий (ст. 286), получение взятки (ст. 290). Среди административных правонарушений необходимо отметить отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 5.39 КоАП), правонарушения, совершаемые в рамках опеки и попечительства, например незаконные действия по усыновлению (удочерению) ребенка, передаче его под опеку (попечительство) или в приемную семью (ст. 5.37 КоАП). Конституционно-правовая ответственность перед государством представлена двумя мерами ответственности: отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации и роспуск представительного органа местного самоуправления. Ответственность органов местного самоуправления возможна как при осуществлении ими собственных полномочий по решению вопросов местного значения, так и при делегировании государственных полномочий (ст.ст. 72—74 Закона). В ст. 73 Закона закрепляется ответственность представительного органа муниципального образования перед государством, которая наступает в случае, если соответствующим решением суда будет установлено, что принятый им нормативный правовой акт противоречит Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт. Форма проявления этой ответственности - прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления (выборного и иного), а также выборного должностного лица местного самоуправления. Основанием наступления данного вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством является не нарушение конституционных норм и норм законов (хотя следует учитывать, что данные полномочия передаются, согласно статье 132 Конституции Российской Федерации, соответствующими государственными органами законом), а прежде всего неэффективное исполнение или неисполнение ими делегированных полномочий. Решение о прекращении полномочий данного органа или выборного должностного лица местного самоуправления вправе принять только законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, решение принимается коллегиально депутатами представительного органа

государственной власти субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования. В ст. 74 Закона об общих принципах организации местного самоуправления устанавливается ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством, которая наступает в случае: 1) издания нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим решением суда, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда; 2) совершения действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущего нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, если это установлено соответствующим решением суда, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Уклонение от приведения нормативного акта в соответствие с решением суда как правонарушение имеет свои особенности. Субъектами правонарушения являются: представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, глава местной администрации. Объектом правонарушения являются отношения в рамках обеспечения соответствия муниципальных нормативных актов законодательству Российской Федерации и субъектов Российской Федерации уставу муниципального образования. Объективная сторона В отношении представительного органа объективная сторона состоит в следующем 1. Принятие нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования. 2. Вступление в силу решения суда, установившего данные противоречия и признавшего нормативный акт недействительным (не подлежащим применению). 3. Непринятие в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока. 4. Вступление в силу решения суда, установившего факт неисполнения решения суда о признании нормативного

правового акта недействительным (не подлежащим применению). 5. Неисполнение последнего решения суда в течение одного месяца. В отношении главы муниципального образования, главы местной администрации объективная сторона состоит в следующем. 1. Принятие нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования. 2. Вступление в силу решения суда, установившего данные противоречия и признавшего нормативный акт недействительным (не подлежащим применению). 3. Непринятие в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока. Совершение должностным лицом местного самоуправления действий, наносящих вред социально значимым ценностям как вид правонарушения отличается следующими признаками. Субъектами правонарушения являются глава муниципального образования и глава местной администрации. Объектом правонарушения являются отношения по обеспечению законности в муниципальном управлении. Объективная сторона 1. Совершение действий, в том числе издание им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. 2. Вступление в силу решения суда о признании незаконными соответствующих действий. 3. Непринятие в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда в течение одного месяца со дня вступления в силу решения суда. В установленном законом порядке решения выборных органов местного самоуправления могут быть обжалованы в суд физическими и юридическими лицами. В случае установленных судом нарушений органами и должностными лицами местного самоуправления законодательства законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ может обратиться в соответствующий суд за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции РФ и федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, уставу муниципального образования. Заключение суда о признании несоответствия деятельности органа или должностного лица местного самоуправления указанным нормативным правовым актам является основанием для рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ вопроса о прекращении полномочий соответствующего выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления. Ответственность перед физическими и юридическими лицами (ст. 76 Закона) Основанием для

данного вида ответственности являются действия органов и должностных лиц местного самоуправления, нарушающие права и свободы граждан, причиняющие имущественный и иной ущерб физическим и юридическим лицам. Ответственность в этом случае, прежде всего, наступает в судебном порядке. Ответственность перед физическими и юридическими лицами в системе местного самоуправления носит гражданско-правовой характер. Основным правовым актом, регламентирующим данный вид юридической ответственности в системе местного самоуправления, является Гражданский кодекс Российской Федерации. Статьей 1069 ГК РФ установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. От имени муниципальной казны выступают соответствующие финансовые органы (ст. 1071 ГК РФ). В случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд или арбитражный суд в соответствии с действующим законодательством. Одним из видов неблагоприятных последствий для органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть признание судом недействительными решений указанных органов и должностных лиц и обязанность возместить тот ущерб, который был причинен этими решениями физическим и юридическим лицам. Ответственность органов местного самоуправления может наступать в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами, которые заключают органы местного самоуправления, осуществляющие права собственника в отношении муниципального имущества. Органы и должностные лица в пределах своей компетенции обязаны принимать обращения граждан, юридических лиц, рассматривать их в сроки и порядке, установленные законом, давать на них мотивированные ответы, принимать меры по защите и восстановлению нарушенных прав граждан, а также привлекать виновных в нарушении таких прав к дисциплинарной ответственности. В судебном порядке согласно ст. 78 Закона об общих принципах организации местного самоуправления могут быть обжалованы как решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, так и решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Рассмотрение таких жалоб-исков осуществляется в порядке, предусмотренном: 1) в Законе РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы

граждан»; 2) в гл. 25 ГПК РФ; 3) в гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

### **Тема 5. Понятие и особенности противодействия коррупции (2 часа)**

1. *Понятие и меры противодействию коррупции.*
2. *Правовые основы противодействия коррупции в Российской Федерации, национальные стратегические планы противодействия коррупции.*
3. *Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.*
4. *Понятие и виды конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.*
5. *Виды коррупциогенных факторов и методики их выявления.*
6. *Особенности ответственности за коррупционные правонарушения.*

Как у любого социального явления понятие «коррупция» не обладает единственным каноническим определением. Этимологически *коррупция* происходит от латинского *corruption*, что обозначает подкуп, порча, соращение. В Толковом словаре русского языка коррупция определяется как моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами<sup>1</sup>.

В научной среде существует так называемая узкая трактовка понятия коррупции как социального явления, заключающегося в подкупаемости и продажности государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей. Другие ученые предпочитают трактовать коррупцию более широко и ее ядром считают должностное злоупотребление.

В документах международного права также содержится широкое определение коррупции и расширенный круг субъектов правонарушений, связанных с коррупцией. Так, в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятой Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 г. содержится следующее определение: "коррупция" означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового.

На первой сессии Многодисциплинарной Группы Совета Европы по проблемам коррупции (Страсбург, 22-24 февраля 1995 г.) коррупция была

---

<sup>1</sup> См. Ожигов С. И. и Шведов Н. Ю. Толковый словарь русского языка. Издание 4 –е дополненное. М., 1999. Стр. 298.

определена как «подкуп (взятка), а равно любое иное поведение в отношении лиц, наделённых полномочиями в государственном или частном секторе, которое нарушает обязанности, вытекающие из этого статуса должностного лица, лица, работающего в частном секторе, независимого агента, либо других отношений такого рода, и имеющего целью получение каких бы то ни было ненадлежащих преимуществ для себя или иных лиц».

В ст. 2 Модельного закона о борьбе с коррупцией, принятого в 3 апреля 1999 г. Постановлением 13-4 на 13-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, коррупция (коррупционные правонарушения) определяется как не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ государственными должностными лицами, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

В проекте Федерального закона № 105369-5 «О противодействия коррупции» принятого Государственной Думой в первом чтении проекта под коррупцией понимается:

«а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте "а", от имени или в интересах юридического лица»;

Таким образом, определение понятия "коррупция" осуществляется по следующим основным направлениям:

- установление круга субъектов коррупции;
- совершение действий (бездействий) вопреки интересам службы;
- наличие личной заинтересованности.

Однако коррупция – это прежде всего социально-правовое явление, которое проявляется в обществе и государстве в условиях экономической нестабильности, низкого уровня жизни граждан, морального разложения общества и отсутствия контроля со стороны гражданского общества и государственных структур за деятельностью должностных лиц и государственных служащих. Кроме того, развитию коррупции способствует низкая правовая культура населения, отсутствие четких правовых предписаний, позволяющих отдельным представителям государственного аппарата осуществлять коррупционную деятельность.

Коррупция в первую очередь связана с деятельностью государственных служащих, которые наделены соответствующими полномочиями в вопросах

управления. В большинстве случаев отклонения от установленных правил со стороны этих лиц обусловлено получением различного рода выгод, благ и преимуществ, как правило, материального характера. Коррупционными проявлениями выступают те деяния, которые совершены должностными лицами или иными лицами с использованием своего служебного положения.

Содержание коррупции как социально-правового явления выражаются в формах его существования. Как отметил Президент России, "коррупция тесно связана с различными формами злоупотребления властью, причем на всех уровнях: это предоставление всякого рода преференций так называемым приближенным предпринимателям и создание внеправовых преимуществ при получении государственных услуг и др."<sup>2</sup>.

В 1995 г. национальными филиалами Transparency International было проведено исследование, показавшее, что формы коррупции в системе государственной, муниципальной и негосударственной службы разных стран весьма схожи: устройство на работу в подчиненные или косвенно контролируемые организации друзей, родственников и знакомых; субсидирование политических кампаний; вознаграждения за получение выгодных контрактов; служебное мошенничество; установление платы за услуги, предоставление которых входит в круг служебных обязанностей чиновника; получение "комиссионных" за размещение государственных заказов на той или иной фирме; оказание чиновникам чрезмерного "гостеприимства" и иных "знаков внимания" со стороны бизнесменов; патронат чиновников над определенными государственными контрактами, осуществляемый через подставные фирмы либо непосредственно в форме "консультирования" и др.

Международная конвенция против коррупции, подписанная государствами - участниками Организации американских государств 29 марта 1996 г., говорит о следующих формах проявления коррупции:

- вымогательство или получение прямо или косвенно правительственным чиновником или лицом, которое выполняет государственные обязанности, любого предмета, имеющего денежную стоимость, либо иной выгоды в виде подарка, услуги, обещания или преимущества для себя, а также иного физического или юридического лица в обмен на любое действие либо умышленное бездействие при исполнении им своих государственных обязанностей, а также предложение или предоставление таких предметов или выгод указанным лицам;

- любое действие или несовершение действия при исполнении своих обязанностей правительственным чиновником либо лицом, выполняющим государственные обязанности, в целях незаконного получения выгоды для себя или третьего лица;

- мошенническое использование или сокрытие имущества, полученного в результате совершения указанных действий;

---

<sup>2</sup> Президент России В. Путин объявляет войну коррупции // Российская юстиция. 2004. № 1. С. 2.



- ненадлежащее использование государственным чиновником или лицом, исполняющим государственные обязанности, для своей выгоды или выгоды третьего лица любой формы секретной информации, которую этот чиновник или лицо, выполняющее государственные обязанности, получили в процессе выполнения ими своих обязанностей;

- переадресование государственным чиновником независимому учреждению или частному лицу в целях, не связанных с теми, для которых они были предназначены, для своей выгоды или выгоды третьего лица, любого принадлежащего государству имущества, денежных средств или ценных бумаг, которые такой чиновник получил вследствие своего служебного положения с целью хранения, распоряжения и т.п.

Отечественные ученые (С.В. Максимов, А.И. Долгова, Г.А. Сатаров, Л.Д. Гаухман и др.), а также специалисты-практики (А.И. Гуров) отмечают, что в условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии коррупция не сводится к примитивным видам взяточничества и злоупотреблений. Ее понятие охватывает такие виды правонарушений, как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм<sup>3</sup>.

А.И. Гуров, затрагивая проблему коррупции, рассматривает ее как один из ведущих признаков организованной преступности и выделяет три основные формы коррупции. Первая получила в средствах массовой информации название политической коррупции, когда чиновники аппарата власти вступают в противоречие с нормами морали и закона не столько из-за получения взяток, сколько из-за сложившихся клановых отношений, в которых главенствующим является принцип "рука руку моет", из-за родственных связей, кумовства и т.д. Такие формы коррупции наиболее ярко проявляются на территориях, где определенную роль играют родоплеменные отношения и активно действуют нормы обычного права в виде традиций.

Вторая форма коррупции связана с чисто криминальной деятельностью и основана на подкупе должностных лиц, которые за вознаграждение оказывают преступникам те или иные услуги, причем обе стороны преследуют здесь корыстные цели.

Третья форма установления незаконных отношений предполагает целенаправленное втягивание в преступную деятельность соответствующих категорий должностных лиц для создания особо благоприятных условий для решения определенных вопросов. Эта форма связана с организованной преступностью, и нередко помимо подкупа в этом случае используются провокации и угрозы в отношении должностных лиц. Связь коррупции с организованной преступностью прослеживается в Конвенции ООН против транснациональной и организованной преступности (2000 г.). В ст. 8 «Криминальная коррупция» признаются криминальными следующие деяния:

- обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо

---

<sup>3</sup> См.: Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. 2000. № 4. С. 99-107.

неправомерного преимущества для самого должностного лица либо иностранного представителя, с тем чтобы это должностное лицо совершило определенное действие (или бездействие) при выполнении своих должностных обязанностей;

- вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иностранного представителя.

Анализируя формы проявления коррупции в системе государственной службы, необходимо отметить, что это различные виды нарушений конституционных, административных, уголовных и иных норм права, связанные с исполнением должностных полномочий государственными служащими.

Среди правонарушений коррупционного характера в современный период можно выделить многие виды прямого или скрытого совмещения государственной службы с работой в коммерческих организациях, оказание государственными служащими прямых или косвенных услуг негосударственным коммерческим организациям, предоставление льгот и преимуществ тем коммерческим структурам, в прибыли которых заинтересован коррумпируемый служащий. Коррупция имеет место при использовании государственными служащими личного влияния и неформальных связей, а именно: в случае применения информации официально еще не опубликованной, но ставшей известной государственному служащему в связи с выполнением служебных обязанностей; в случае использования служебного положения в целях личного трудоустройства в негосударственной сфере после оставления государственной службы, при принятии должностными лицами решений, обусловленных перспективами либо прямыми обещаниями такого трудоустройства; в случае учреждения коммерческих структур с использованием средств государственных предприятий, на которых должностные лица работают, участия в руководстве этими структурами, обеспечения последним привилегированного положения. Коррупция также имеет место в случае использования служебного положения в процессе приватизации государственной и муниципальной собственности в целях приобретения этих объектов в свою собственность, а в случаях акционирования - путем завладения контрольным пакетом акций; сюда же относится неправомерная (из корыстных побуждений) передача коммерческим организациям финансов и кредитов, предназначенных для государственных целей.

Таким образом, проявления коррупции включают: получение денег или другого вознаграждения за предоставление контрактов, нарушение процедур в интересах взяточдателя, оказание ему нормотворческой поддержки, использование общественных ресурсов в личных или корпоративных интересах и др. Однако коррупция не обязательно сопровождается получением денежных средств. Она может проявляться и в предоставлении необоснованных льгот, преференций, в демонстрации лояльности

государственных служащих по отношению к политическим партиям, родственникам, знакомым, коммерческой организации и т.д.

Раскрывая формы проявления коррупции в системе государственной службы, нельзя не коснуться ряда проблем, связанных с правонарушениями, которые формируют условия для проявления разнообразных форм коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. К ним, можно отнести следующие деяния:

- неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов, организаций, учреждений, а также коммерческих и некоммерческих организаций;

- использование государственным служащим своих служебных полномочий при решении разнообразных вопросов, связанных с удовлетворением материальных потребностей служащего либо его родственников;

- предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) при поступлении и продвижении по государственной службе;

- оказание неправомерного предпочтения физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам в предоставлении публичных услуг, а также в оказании содействия в осуществлении предпринимательской деятельности;

- использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении служебных обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению;

- необоснованный отказ в предоставлении информации физическим и юридическим лицам, предоставление которой предусмотрено законом; предоставление неполной или передача недостоверной информации;

- требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой этими лицами не предусмотрено законом;

- нарушение установленного законом порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц;

- дарение подарков и оказание неслужебных услуг вышестоящим должностным лицам, за исключением символических знаков внимания и протокольных мероприятий и др.

Правовое противодействие коррупции в России основывается на нормах Конституции РФ и международных правовых актов. В частности, речь идёт о ст. 2 Конституции РФ, которая определяет, что человек, его права и свобода является высшей ценностью. Отсюда вытекает, что обязанностью государства является в первую очередь соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Поэтому при осуществлении правового противодействия коррупции не должны затрагиваться права и свобода человека.

Российской Федерацией были ратифицированы Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. (ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 г. № 40-ФЗ) и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.

(ратифицирована Федеральным законом от 25.07.2006 г. № 125-ФЗ). Тем самым была признана юрисдикция целого ряда конвенциональных норм, при этом основные идеи и положения Конвенций должны быть учтены при разработке отечественного антикоррупционного законодательства.

Прежде чем рассматривать систему правовых средств противодействия коррупции необходимо дать понятие правовых средств противодействия коррупции.

Этимологически понятие «средство» представляет собой приём, способ действия для достижения чего-то<sup>4</sup>. Согласно законопроекту «О противодействии коррупции» *под противодействием коррупции* понимают деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Под правовыми средствами противодействия коррупции понимают нормативно-правовые предписания, регламентирующие приёмы, способы противодействия коррупционным отношениям, имеющим место в обществе и государстве с целью устранения данных отношений или минимизации их последствий.

Все правовые средства условно классифицируют по определённым основаниям. Так, в зависимости от мер противодействия О.И. Хамазина выделяет следующие правовые средства противодействия коррупции:

- совершенствование российской правовой системы;
- использование в борьбе с проявлениями коррупции специальных правовых ограничений;
- наличие юридической ответственности;
- наличие мер юридической защиты<sup>5</sup>.

В зависимости от отраслевой направленности различают следующие виды правовых средств противодействия коррупции:

- уголовно- правовые средства;
- административно- правовые средства;
- гражданско- правовые средства.

Все правовые средства противодействия коррупции базируются на соответствующих принципах. Речь в данном случае идёт об идеях (исходных

---

<sup>4</sup> См. Ожегов С. И. и Шведов Н. Ю. Толковый словарь русского языка. Издание 4 – е дополненное. М., 1999. С. 760.

<sup>5</sup> См. Хамазина О. И. Правовые средства противодействия коррупции: Проблемы теории и практики. Автореферат дис. ...кандидата юридических наук. Саратов, 2008. С. 18.

положениях), позволяющих в своей совокупности выстроить идеальную конструкцию противодействия коррупции. Они определяют конкретные направления деятельности государства и общества, помогают правильно определить методы и способы борьбы с коррупцией, сочетающие в себе социальные и правовые компоненты. Можно выделить три основные группы таких принципов:

- общесоциальные (демократизма, приоритета общественных интересов в деятельности носителей публичной власти);
- организационные (непрерывности, постоянного совершенствования государственного механизма, гласности и связи с практикой);
- собственно правовые принципы (законности, четкой правовой регламентации деятельности органов государственной власти)б.

В проекте Федерального закона № 105369-5 «О противодействии коррупции» выделяют следующие *принципы противодействия коррупции*:

- 1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) использование помощи государственных и муниципальных служащих и иных лиц;
- 4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- 5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- б) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции и борьбе с ней в деятельности политических партий, на государственной и муниципальной службе, в законотворческой, судебной и правоохранительной деятельности, бюджетном процессе, банковской деятельности, при организации государственных и муниципальных закупок, в области кредитования, регистрации и лицензирования деятельности юридических лиц, а также в жилищно-коммунальном секторе, в сфере строительства, здравоохранения и образования;
- 7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Стратегической целью правовых средств противодействия коррупции является создание правового и эффективного государства. Более конкретными целями выступают полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка.

В настоящее время Президентом России утверждён Национальный план противодействия коррупции. В соответствии с данным планом в качестве правовых мер противодействия коррупции выделяют:

---

6 См.: Хамазина О. И. Правовые средства противодействия коррупции: Проблемы теории и практики.

меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции;  
меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции;

меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению.

Первый раздел Национального плана противодействия коррупции содержит следующий комплекс мер:

1. Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона "О противодействии коррупции", предусматривающего, в частности:

а) определение понятий "коррупция" - как социально-юридического явления, "коррупционное правонарушение" - как отдельного проявления коррупции, влекущего за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и "противодействие коррупции" - как скоординированной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий;

б) меры по профилактике коррупции, включающие в себя:

специальные требования к лицам, претендующим на замещение должностей судей, государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной службы, перечень которых определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусматривающие в том числе и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц;

развитие института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации;

совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации;

возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также привлечение к дисциплинарной и иной ответственности за невыполнение данной обязанности;

в) определение основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции, включающих в себя:

совершенствование системы и структуры государственных органов, оптимизацию и конкретизацию их полномочий;

разработку системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне;

сокращение категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-разыскных мероприятий;

введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

обеспечение справедливой и равной для всех доступности правосудия и повышение оперативности рассмотрения дел в судах;

развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего между гражданами и государственными органами.

2. Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов о внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений в целях:

а) установления административной ответственности юридических лиц, причастных к коррупционным правонарушениям, а также государственных и муниципальных служащих, совершивших административные правонарушения коррупционного характера, с применением к ним дисквалификации в качестве административного наказания; отнесения административного расследования дел данной категории к полномочиям органов прокуратуры Российской Федерации;

б) уточнения требований к судьям, лицам, претендующим на замещение должностей судей, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членам избирательных комиссий, Председателю Счетной палаты Российской Федерации, его заместителю, аудиторам Счетной палаты Российской Федерации и служащим Центрального банка Российской Федерации;

в) возложения на государственных и муниципальных служащих дополнительных запретов, ограничений и обязанностей;

г) установления запрета на прием на правоохранительную службу и службу в органах федеральной службы безопасности граждан, имеющих (имевших) судимость, уголовное преследование в отношении которых прекращено по нереабилитирующим основаниям, либо граждан, уволенных с государственной службы по дискредитирующим обстоятельствам;

д) законодательного развития механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе;

е) установления в качестве задачи оперативно-разыскной деятельности обнаружения имущества, подлежащего конфискации;

ж) создания возможности осуществления оперативно-разыскных мероприятий по запросу представителя нанимателя (руководителя) или

должностного лица, обладающего такими полномочиями, для проверки достоверности представленных лицами, претендующими на замещение должностей судей, судьями, лицами, замещающими должности федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера с соблюдением гарантий, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации;

з) приведения санкций за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 23 Уголовного кодекса Российской Федерации, в соответствие с санкциями за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 30 Уголовного кодекса Российской Федерации;

и) обеспечения прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции.

На реализацию перечисленных положений Плана направлен пакет законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации 3 октября 2008 г. в Государственную Думу Федерального Собрания.

**Проект Федерального закона № 105369-5 "О противодействии коррупции"** (далее - проект), являясь основным в системе мер противодействия коррупции, определяет коррупцию как социально-юридическое явление, коррупционное правонарушение - как отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и противодействие коррупции - как скоординированную деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий.

В проекте коррупция определяется путем перечисления противоправных действий, являющихся наиболее рельефным проявлением коррупции, и указания на сущностный признак коррупции - незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, сопряженное с получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами.

Коррупцией также признается совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица.

Высказываемое в ходе подготовки проекта предложение об указании в определении коррупции конкретных преступлений и административных правонарушений не может быть реализовано, так как, в частности, в соответствии со ст. 1 Уголовного кодекса Российской Федерации уголовно-правовое значение имеют лишь те положения, которые отражены в Уголовном кодексе.



Содержащееся в проекте определение коррупции согласуется с определением коррупции в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 1999 год).

В проекте закреплены *меры по профилактике коррупции*, включающие в себя:

специальные требования к лицам, претендующим на замещение должностей судей, государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной службы, перечень которых определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусматривающие в том числе и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц;

развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации;

совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации;

возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными в связи с исполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также привлечение к дисциплинарной и иной ответственности за невыполнение данной обязанности.

Большое внимание в проекте уделено определению *основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции*. Эти направления включают в себя, в частности:

совершенствование системы и структуры государственных органов, оптимизацию и конкретизацию их полномочий;

разработку системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне;

сокращение категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-разыскных мероприятий;

введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

обеспечение справедливой и равной для всех доступности правосудия и повышение оперативности рассмотрения дел в судах;

развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего между гражданами и государственными органами.

В проекте установлено, что в целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по

решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц.

Для исполнения решений указанных органов могут подготавливаться проекты указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, проекты постановлений, распоряжений и поручений Правительства Российской Федерации, которые представляются на рассмотрение соответственно Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации в установленном порядке, а также издаваться акты (совместные акты) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители которых входят в состав соответствующего органа.

Таким образом, в проекте заложены правовые основы для возможного формирования координирующего органа по противодействию коррупции. Но в то же время не определены ни его структура, ни порядок формирования, ни круг полномочий. Решение этих вопросов отнесено на усмотрение Президента Российской Федерации.

В проекте также указано, что Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность по борьбе с коррупцией (выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений) органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

Меры противодействия коррупции, касающиеся дисциплинарной, административной и иной ответственности физических и юридических лиц, полномочий органов государственной власти Российской Федерации, участвующих в предупреждении коррупции и борьбе с ней, статуса судей, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членов избирательных комиссий, Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации и служащих Банка России, порядка прохождения гражданами соответствующих видов государственной службы, контроля за сделками и финансовыми операциями государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих должности государственной или муниципальной службы в прошлом, и членов их семей, подлежат урегулированию в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовном кодексе Российской Федерации, Федеральных законах "О статусе судей в Российской Федерации", "О прокуратуре Российской Федерации", "О государственной гражданской службе

Российской Федерации", "О воинской обязанности и военной службе", "О федеральной службе безопасности", "Об оперативно-розыскной деятельности", "О муниципальной службе в Российской Федерации" и в других законодательных актах.

Система мер противодействия коррупции, предусмотренная проектом, строится на использовании прежде всего мер упреждения, направленных, в частности, на создание на государственной и муниципальной службе атмосферы "невыгодности" коррупционного поведения.

Такие меры включают, в частности:

установление обязанности каждого из государственных и муниципальных служащих, замещающих должности, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации, представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих и членов своей семьи и наделение соответствующих должностных лиц правом запрашивать у правоохранительных и контролирующих органов информацию, подтверждающую достоверность представленных сведений;

установление правила, в соответствии с которым граждане, замещавшие должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеют право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в их должностные обязанности, только с согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации. Данное положение также распространяется на служащих Банка России;

закрепление механизма проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера определенных категорий государственных и муниципальных служащих, в том числе с использованием оперативно-разыскных возможностей;

введение правила, согласно которому невыполнение государственным или муниципальным служащим обязанности представления указанных сведений может явиться основанием для его освобождения от занимаемой должности или привлечения к иным видам дисциплинарной ответственности.

В целях создания механизма ответственности юридических лиц, в том числе и иностранных, за коррупционные правонарушения в проекте устанавливается общая норма, согласно которой в случае, когда от имени или в интересах юридического лица передается взятка или осуществляется коммерческий подкуп, к юридическому лицу в порядке, предусмотренном административным и гражданским законодательством Российской

Федерации, могут быть приняты такие меры ответственности, как, в частности, предупреждение и административный штраф.

В развитие этого общего требования в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предлагается внести соответствующие изменения.

В целях придания системности законодательному регулированию противодействия коррупции проект внесен в пакете с проектом Федерального закона № 105377-5 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции" и проектом Федерального закона № 105381-5 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу уточнения статуса судей, членов законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований, членов избирательных комиссий, Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации и служащих Центрального банка Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции", которыми предлагается внести изменения в соответствующие законодательные акты Российской Федерации.

**Проект Федерального закона № 105377-5 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции" (далее - проект) подготовлен в развитие положений проекта Федерального закона "О противодействии коррупции".**

Проектом в Закон Российской Федерации "О милиции", Федеральные законы "О прокуратуре Российской Федерации", "О Федеральной службе безопасности", "О службе в таможенных органах Российской Федерации", "О воинской обязанности и военной службе", "О статусе военнослужащих" и другие законы вносятся изменения, в соответствии с которыми на сотрудников милиции, прокуратуры, органов внутренних дел Российской Федерации, органов Федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации, военнослужащих распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные проектом Федерального закона "О противодействии коррупции" и Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации", за исключением запретов, препятствующих выполнению указанными сотрудниками служебных обязанностей. Определение запретов, которые в исключение из общего правила не распространяются на конкретного сотрудника в связи с исполнением им оперативно-служебных обязанностей, в

каждом отдельном случае должно осуществляться в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Кроме того, многие изменения, вносимые в указанные законодательные акты Российской Федерации, обусловлены необходимостью приведения используемых в них понятий в соответствие с тем, как эти понятия употребляются в Трудовом кодексе Российской Федерации, Федеральном законе "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и других федеральных законах, принятых в последние годы, а также с требованиями юридической техники.

Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" дополняется положениями, в соответствии с которыми оперативно-розыскные мероприятия могут проводиться для решения вопроса о достоверности представленных государственным или муниципальным служащим сведений о доходах и об имуществе при наличии соответствующего запроса. При этом устанавливается, что при проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не могут применяться такие оперативно-розыскные мероприятия, как обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи.

Кроме того, к задачам оперативно-розыскной деятельности дополнительно относится обнаружение имущества, подлежащего конфискации.

В Трудовой кодекс Российской Федерации вводится положение, в соответствии с которым нарушение требований, предусмотренных проектом Федерального закона "О противодействии коррупции", является основанием расторжения трудового договора.

Уголовный кодекс Российской Федерации дополняется положениями в целях устранения выявленных пробелов в правовом регулировании конфискации имущества, а также для уточнения понятия "лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации", усиления санкции за злоупотребление полномочиями и коммерческий подкуп, совершаемые лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации.

Уголовный кодекс Российской Федерации также дополняется положениями, закрепляющими в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации уголовную ответственность иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций.

Изменения, вносимые в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, направлены на упрощение порядка привлечения к уголовной ответственности депутатов, судей и других категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополняется нормами, устанавливающими административную ответственность юридических лиц за передачу от имени или в интересах юридического лица должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг или иного имущества за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции, действий (бездействия), связанных с занимаемым им служебным положением, и возлагающими обязанность возбуждения дел о данном административном правонарушении на прокурора. Данные административные нормы направлены также на выполнение международных обязательств Российской Федерации об установлении ответственности юридических лиц за коррупцию.

**Проект Федерального закона № 105381-5 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу уточнения статуса судей, членов законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований, членов избирательных комиссий, Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации и служащих Центрального банка Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции"** (далее - проект) содержит нормы, обеспечивающие, наряду с проектом Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции", реализацию положений проекта Федерального закона "О противодействии коррупции".

В соответствии с проектом вносится комплекс взаимосвязанных изменений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", а также в Федеральные законы "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", "О Счетной палате Российской Федерации", "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации", "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации", "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В соответствии с этими изменениями уточняются требования к судьям, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, депутатам законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членам избирательных комиссий, Председателю, заместителю Председателя и аудиторам Счетной палаты Российской Федерации и служащим Банка России.

В частности, предполагается в дополнение к существующим требованиям установить, что судьей может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий или не имевший судимости либо уголовное преследование в отношении которого прекращено по реабилитирующим основаниям, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств. Также определяется порядок представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера претендента на должность судьи, судьи, а также супруги (супруга) и несовершеннолетних детей претендента на должность судьи и судьи.

Устанавливается, что гражданам, занимавшим должности, перечень которых утверждается Советом директоров, после увольнения из Банка России запрещается занимать в течение двух лет в кредитных организациях должности руководителей, если отдельные функции надзора или контроля за этими кредитными организациями непосредственно входили в их служебные обязанности, без согласия Совета директоров, которое дается в порядке, устанавливаемом Советом директоров.

Таким образом, рассмотренные законопроекты содержат разнообразную систему правовых средств противодействия коррупции, внедрение которых позволит осуществлять комплексное воздействие на это негативное социально-правовое явление.