Оглавление

Введение…….. **4**

Глава 1
Категория «ответственность» как объект научного познания **10**

§1. Природа, сущность и понятие ответственности…… **10**
§2. Сущностные признаки, особенности ответственности в сфере управленческих отношений…… **42**
§3. Система ответственности в организации деятельности органов внутренних дел…… **56**

Глава 2
Механизм реализации ответственности в управлении органами внутренних дел…… **78**

§1. Понятие и основные элементы механизма реализации ответственности…… **78**
§2. Контроль и служебная дисциплина как условия обеспечения ответственности…… **91**
§3. Особенности привлечения к юридической ответственности руководителей ОВД……. **103**

Заключение…… **178**

Библиография…….. **180**

Введение

В связи с переходом России на демократический путь развития остро встала проблема обеспечения прав и свобод человека. На первый план выходят общечеловеческие ценности. Жесткая административная система, существовавшая в течение 70 лет, не обеспечивала соблюдения прав и свобод граждан в достаточной мере, преобладал формальный подход. Политическим ориентиром были интересы группы, что вело к ущемлению интересов отдельной личности. Это не могло не спровоцировать социальную напряжённость в обществе. Вот почему соблюдение положений Конституции в области прав и свобод человека и гражданина является первоочередной задачей.

Переходный период, связанный с переменой политического строя в стране, масштабные изменения, происходящие в политической, социальной, культурной и иных сферах жизни общества, провоцируют резкий рост уровня преступности и, как следствие, резкое снижение степени защищённости граждан от преступных посягательств. Особую тревогу вызывает рост организованной преступности и коррупции. Всё это ставит правоохранительные органы в жесточайшие условия. Требуется точная организация и скоординированность действий, основанные на чётком соблюдении законности органами правопорядка. В связи с этим встаёт вопрос об ответственности руководителей органов внутренних дел за принятие неправомерных и нецелесообразных решений. Ведь в сложившейся напряжённой ситуации противостояния преступности и правоохранительных органов необдуманность и неправомерность принятых решений часто ведёт к неоправданным человеческим жертвам.

В связи с этим большое значение приобретает проблема ответственности личности. Она издавна является краеугольным камнем гуманитарной науки.

М.С. Строгович писал: «Правильное понимание ответственности важно и в политическом, и в социальном, и в юридическом смысле, оно имеет громадное значение для научной разработки проблемы прав личности, для повышения ответственности государственных органов, общественных организаций, должностных лиц за порученное дело».[1]

Сама по себе юридическая ответственность — это сложный, многофункциональный феномен, непосредственно связанный с правовой нормой, правомерным поведением, правоотношением, правоприменением, правонарушением. В теоретическом и практическом аспекте актуальность проблематик «юридическая ответственность», «функции юридической ответственности» предопределена коренными преобразованиями, происходящими во всех сферах нашего общества (моральной, политической, правовой, экономической), становлением правового государства и гражданского общества.

Юридическая ответственность — понятие, наиболее близкое к процессу правоприменения. Оно непосредственно связано с юридической квалификацией деяния, как правомерного — одобряемого или поощряемого, так и противо-

[1] Строгович М.С. Сущность юридической ответственности // Сов. гос-во и право. 1979. №5. С.76.

правного — порицаемого, осуждаемого, влекущего применение мер государственного принуждения.

Активная роль юридической ответственности в жизни общества выражается в ее функциях, в которых проявляется ее регулирующая, превентивная, восстановительная, карательная и воспитательная роль. Необходимо исследовать функции юридической ответственности как целостного явления с двумя формами реализации: добровольной и государственно-принудительной, поскольку только таким образом можно выявить ее действительное социальное предназначение и все многообразие функций, которыми она обладает.

Функции, принципы, цели, задачи юридической ответственности относятся к категориям, в которых раскрывается сущность, социальное назначение и роль юридической ответственности в формировании правового государства и гражданского общества.

Между тем в юридической литературе достаточно часто можно встретить отождествление целей, задач и функций юридической ответственности, тогда как их правильное уяснение имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Ведь цели и задачи юридической ответственности во многом предопределяют как деятельность законодателя, так и деятельность правоприменителя.

Актуальность проблематики функционирования юридической ответственности обусловлена еще и динамичностью развивающегося и постоянно изменяющегося законодательства, появлением новых видов юридической ответственности — конституционной, финансовой, налоговой, которые обладают специфичностью функционирования, требующего детального исследования.

На первый взгляд проблематика функций юридической ответственности исчерпывается уяснением направлений ее воздействия. Однако это не так. Ведь уяснение функций юридической ответственности требует определения их структуры, соотношения со смежными категориями и их места в системе функций права.

С одной стороны, современный период характеризуется становлением общечеловеческих ценностей, правового государства и гражданского общества, а с другой стороны, наблюдается значительный рост правонарушаемости, что во многом обусловливает необходимость совершенствования механизма функционирования юридической ответственности, определения ее основных средств. Необходимо четко определить роль и направления правового воздействия юридической ответственности на общественные отношения.

Актуальность данной темы определяется еще и тем, что она является, пожалуй, одной из наиболее полемичных в правовой науке. Отсутствуют единые подходы к определению понятия, сущности, функций, целей, принципов юридической ответственности. А правильное теоретическое разрешение этих вопросов во многом предопределяет деятельность правоприменителя и законодателя, что, в конечном счете, сказывается на качестве законности и правопорядка.

Степень разработанности темы: Вопросы юридической ответственности руководителей органов внутренних дел, осуществляющих функции на местах, не были достаточно изучены как в советский период, так и в последующее вре-

мя. В работах отечественных авторов в большинстве случаев рассматривались вопросы уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности физических лиц, граждан и незначительный круг должностных преступлений. Это в определённой степени объясняется господством тоталитарных представлений о власти и содержании ее деятельности, иллюзии непогрешимости власти в целом. Лишь в последнее время вопросы позитивной ответственности руководителей высокого ранга стали предметом научно-теоретических изысканий и практической нормотворческой деятельности. Различные аспекты юридической ответственности, в том числе ответственность глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления изучались в работах: Авакьяна С.А., Агапова А.Б., Асниса А.Я., Атаманчука Г.В., Афанасьева В.Г., Базылёва Б.Т., Безлепкина Б.Т., Бельского К.С., Братуся С.Н., Ведерникова Н.Т., Волженкина Б.В., Галенко В.П., Галиевой Р.Ф., Гусятниковой Д.Е., Гюнтер А., Дюрягина И.Я., Здравомыслова Б.В., Иоффе О.С., Кабанова П.А. Календжяна С.О., Кнорринга В.И., Коренева А.П., Коржанского Н.И., Красавчикова О. А., Кунца Г., Доннела С.О., Курылева С.В., Лазарева В.В., Лейста О.Э., Липинского Д.А., Лунеева В.В., Лысова М.Д., Ляпунова Ю.И., Малеина Н.С., Малкова В.П., Манохина В.М., Матвеева Г.К., Матузова Н.И., Мескона М., Мильнера Б.З., Недбайло П.Е., Овсянко Д.М., Омарова А.М., Омигова В.И., Панченко П.Н., Патюлина В.А., Перлова И.Д., Пионтковского А.А., Поршнева А.Г., Самощенко И.С., Светлова А.Я., Селиверстова В.И., Смолицкого Г.Р., Соловьева В.И., Спиридонова Л.И., Строговича М.С., Стручкова Н.А., Сыроватской Л.А., Тархова В.А., Томашевского Н.П., Трайнина А.Н., Трубецкого С.Н., Тугаринова В. П. Турчинова А.И., Утевского Б.С., Халфиной Р.О., Хачатурова Р.Л., Цепина А.И., Чельцова М.А., Чистякова А.А., Шебановой А.И., Ширяева В.Н., Юкаевой В.С., Яковлева Г.С., Яни П.С. и других. Однако, несмотря на значительный интерес, который представляют работы перечисленных авторов, вопросы юридической ответственности руководителей органов внутренних дел нельзя признать достаточно изученными. В особенности это касается юридической ответственности руководителей министерств внутренних дел в субъектах Российской Федерации, так как немногочисленные имеющиеся работы по этим проблемам касаются, главным образом, федеральных стандартов или законодательства других субъектов Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составляют достижения ученых – представителей юридических наук: теории государства и права, конституционного, муниципального, административного, уголовного, гражданского и других отраслей научного знания - Алексеева С.С., Бабаева В.К., Исакова В.Б., Лазарева Б.М., Лившица Р.З., Лейста О.Э., Малеина Н.С., Малько А.В., Мальцева Г.В., Марченко М.Н., Матузова Н.И., Некрасова Е.Е., Нерсесянца В.С., Пискотина М.И., Радько Т.Н., Собчака А.А., Тархова В.А., Тихомирова Ю.А., Шиндяпиной (Фоминской) М.Д., Шульженко Ю.Л.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в области установления и применения различных видов юридической ответственности к руководителям органов внутренних дел разных рангов при совершении правонарушений в сфере управленческих отношений.

В качестве *предмета* исследования выступают вопросы юридической ответственности руководителей органов внутренних дел как центрального аппарата МВД Российской Федерации, так и аппаратов МВД её субъектов.

В соответствии с предметом исследования, его основная *цель* заключается в анализе проблемы юридической ответственности при совершении правонарушений в сфере управленческих отношений руководителями органов внутренних дел всей системы МВД Российской Федерации.

Названная цель достигается путем решения следующих теоретических и практических *задач исследования:*

- раскрыть природу, сущность и понятие ответственности как юридической категории;
- раскрыть сущностные признаки и особенности ответственности в сфере управленческих отношений;
- дать классификацию видов ответственности, применяемых к руководителям органов внутренних дел Российской Федерации;
- показать становление и развитие института юридической ответственности в сфере организации управления органов внутренних дел России;
- определить понятие и основные элементы механизма реализации ответственности в сфере управления органами внутренних дел;
- рассмотреть контроль и служебную дисциплину как обязательные условия обеспечения ответственности в организации управления органами внутренних дел;
- рассмотреть особенности привлечения к юридической ответственности руководителей органов внутренних дел;
- выявить условия наступления ответственности лиц, осуществляющих управленческие функции в органах внутренних дел;
- изучить основания привлечения к ответственности руководителей органов внутренних дел различного уровня.

Гипотеза исследования исходит из того, что организационно-управленческая деятельность представляет главный фактор и средство повышения эффективности, результативности предметной правоохранительной деятельности ОВД, ее приведения в соответствие с целями реформирования и потребностями общества.

Не может быть эффективно функционирующей социально ориентированной системы ОВД без соответствующей ее организации и управления ею.

Основным условием успешного проведения реформ в ОВД является адекватная их целям организация системы управления во всех ее звеньях.

Успехи и достижения в различных областях социальной практики свидетельствуют о том, что они являются результатом, следствием высокого уровня организованности и искусства управления. Поэтому проблема оценки организации деятельности органов внутренних дел представляется ключевой, так как через совершенствование организации системы ОВД и управления ею достигается повышение эффективности их функционирования как управляемой системы.

Свидетельством обоснованности такого подхода к проблеме оценки служит и то, что ее результаты ложатся в основу принимаемых управленческих

решений, призванных оказать, прежде всего, соответствующее организующее воздействие, привести направленность и качество правоохранительной деятельности ОВД, их структурное построение, задачи, кадровое и ресурсное обеспечение в соответствие с объективными потребностями правоохранительной практики, определяемыми реальными интересами общества и граждан, которые связаны не столько с формальными цифровыми показателями предупрежденных, выявленных, пресеченных и раскрытых преступлений, сколько с большим доверием к полиции, уверенностью в ее готовности и способности оказать содействие, прийти на помощь и защитить. Последнее же, главным образом, зависит от того, насколько организационно-управленческие средства и методы, включая связанные с оценкой ОВД, ориентируют и направляют их деятельность на удовлетворение этих социальных потребностей людей.

Организационно-управленческие параметры представляют необходимую предпосылку и основание достижения хороших результатов в любой области, включая и правоохранительную.

Если внутрисистемные причины неудовлетворительной деятельности органов внутренних дел следует искать, прежде всего, в неэффективной ее организации, то признание этого с точки зрения подходов к оценке обусловливает необходимость существенного изменения отношения к месту и роли оценки организационно-управленческих аспектов.

Изложенное свидетельствует о необходимости серьезного изменения идеологии и методологии оценки деятельности органов внутренних дел, их приведения в соответствие с научными требованиями и запросами реформируемой практики, используя и сохраняя все полезное, накопленное в теоретическом наследии и опыте.

Методологическую основу исследования составили идеи и положения системного подхода, позволившие целостно во взаимосвязи различных аспектов и факторов рассмотреть проблемы целей (назначения) и эффективности деятельности органов внутренних дел, ее социальной обусловленности и оценки как системы, интегративные свойства и параметры которой представляют объект целенаправленного формирования. К методологическим основам относятся также использованные функционально-структурный и исторический подходы. Методологическую роль выполняют основополагающие положения ряда отраслей научного знания: социологии, криминологии, теорий государства и права, социального и государственного управления, в том числе положения отраслевых дисциплин по проблемам организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел.

В работе использовались как общенаучные методы (анализ и синтез, сравнение и обобщение), так и частнонаучные методы (статистический и сравнительно-правовой анализ, диалектический, системно-структурный, сравнительного правоведения (диахронный и синхронный), технико-юридический, лингвистический, изучения документов, опрос).

Нормативно-правовой базой исследования послужили Конституция Российской Федерации, уголовное и административное законодательство, законы и подзаконные акты, определяющие правовой статус правоохранительных орга-

нов и регулирующие их деятельность, ведомственные нормативные акты органов внутренних дел.

Эмпирическую базу исследования составили отечественное и зарубежное законодательство. Рассматриваются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, акты органов государственной власти субъектов федерации и другие нормативные акты. Используются определения, постановления и решения судов общей и специальной юрисдикции, органов прокуратуры, а также статистические данные, материалы опросов и контент-анализ прессы.

Научная новизна работы состоит, прежде всего, в том, что данное исследование посвящено вопросам ответственности в сфере управления органами внутренних дел и является одной из первых работ, в которой вопросы ответственности данного вида рассматриваются в отношении руководителей ОВД в связи с неосуществлением либо ненадлежащим осуществлением управленческих функций. При этом эти вопросы впервые рассматриваются с учётом современного этапа развития российской государственности, реформирования системы органов внутренних дел, в рамках вступления в действие Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции». На основе комплексного и междисциплинарного подхода осуществлена попытка осмысления теоретических и практических проблем и особенностей юридических механизмов реализации ответственности в сфере управления органов внутренних дел.

Теоретическая и практическая значимость. В рамках данной работы подвергнут анализу отечественный и зарубежный опыт по определению степени ответственности руководителей органов внутренних дел, дана уголовно-правовая характеристика действий (бездействий) руководителей ОВД, проведён анализ норм действующего законодательства и сформулированы конкретные предложения по их совершенствованию. Материалы монографии могут быть использованы в качестве основы для дальнейших научных исследований в этой области, для преподавания учебных курсов по основам управления органов внутренних дел, а также для работы над совершенствованием законодательства, регулирующего вопросы правовой ответственности руководителей органов внутренних дел.

Глава 1
Категория «ответственность» как объект научного познания

§ 1. Природа, сущность и понятие ответственности

Ответственность - термин, широко используемый в отечественной правовой системе, это одна из фундаментальных правовых категорий, занимающих важное место в механизме правового регулирования общественных отношений.

Повышенное внимание, уделяемое юридической наукой проблеме ответственности, объясняется в первую очередь большим значением данного охранительного института. Социальная роль правовой ответственности, как и права в целом, определяется тем, что зачастую именно и только наличие ответственности за те или иные антиобщественные поступки побуждает людей к определенному (позитивному) варианту поведения, будучи стимулом к правомерному поведению и антистимулом к совершению правонарушений.

В своем развитии, формировании и становлении категория ответственности прошла длительный отрезок исторического времени,[2] начало которого можно условно датировать судом над Сократом в Афинах в 399 г. до н.э., а его завершение - на исходе средних веков.

В центре философии Сократа-Платона, древнегреческих и древнеримских стоиков поведение, поступки человека, отношение к ним общества и государства. Уже в вопросе Сократа о том, насколько общество и государство должны реагировать на каждое человеческое деяние, в особенности на социально вредное, содержится постановка вопроса об основании ответственности. Аристотель, решая вопрос о свободе воли человека, учил, что у законопослушного гражданина должны быть две способности: способность различать хорошее от плохого и способность выбирать между ними, т.е. выбирать правильный вариант поведения в соответствии с объективными морально-правовыми категориями.

Формула «поведение человека - и дурное, прежде всего - должно подлежать оценке» была лейтмотивом платоновско-стоической философии. Эта оценка должна была осуществляться на основе законов государства и на основе высшего Разума и Логоса.

Для Платона Логос - это Бог, и его «око» видит все и каждому человеческому поступку дает моральную оценку. Логос оценивал, обвинял, выносил приговор, причем виновное лицо обязано было принимать оценку Логоса без каких-либо оправданий и объяснений. Древнегреческое учение о Логосе отражало в известной мере действительную картину в мире древнегреческой юрисдикции, где процессуальные права обвиняемого были ничтожными и царило «бесконтрольное обвинение»[3].

Философы и юристы-стоики времен Римской империи (Сенека, Эпиктет,

---

[2] Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 12-20.

[3] Беко. Организация уголовной юстиции в главнейшие исторические эпохи. СПб., 1867. С. 28-29.

Павел, Ульпиан) приняли меры, чтобы устранить этот процессуальный дефект, подавлявший прирожденное право человека на самозащиту и оправдание. Постепенно в древнеримской юрисдикции был сформирован принцип выслушивания обвиняемой стороны: «nemo inauditus damnari potest».[4]

Основные положения древнегреческих и древнеримских философов об ответственности подверглись тщательной обработке у авторов Нового Завета и в сочинениях отцов христианской церкви. Евангельский Логос становится частью реальной жизни христиан, предметом веры народных масс, который обязывал каждого христианина постоянно отчитываться о своих поступках, оценивал и определял его поведение.[5]

Христианская доктрина обратила особое внимание на такой элемент, как «отчет - ответ – объяснение», который в христианской концепции ответственности логически занял первое место, придав ей процессуальную стройность и завершенность.

Интересно, что данный элемент со временем дал название институту ответственности. Дело в том, что эволюция наименования совершалась в данном случае гораздо позднее и медленнее, чем эволюция самого понятия. Рассматривая эволюцию наименования, нужно иметь в виду, что когда для вновь образуемого понятия (явления) ставится вопрос о том, какое наименование для него ввести, то, как правило, в наименовании отражается какой-то один комплекс признаков или даже один существенный признак, который и дает начало эволюции наименования.[6]

Эволюция самого наименования прошла долгий, почти полуторатысячелетний путь от существительного responsum (отчет, оправдание - лат.) к прилагательному responsable (ответственный – фр.), а затем к институциональному существительному responsabilite (ответственность – фр.), которое появилось на исходе средних веков.

В эпоху Возрождения начался медленный процесс обмирщения понятия ответственности и вхождения его в отрасли права. Изначально институт ответственности имел своим назначением обеспечение справедливого применения наказания к виновному лицу и располагал для этого хорошими процессуальными данными. Как писал еще Гоббс, «существенной особенностью наказания является то, что оно есть зло, причиняемое государственной властью».[7] Но так как эта власть склонна к произволу, применению наказания должны предшествовать процессуальные действия по выслушиванию обвиняемого и по оценке совершенного деяния. Другими словами, ответственность карает, но и ставит процессуальные пределы этой каре.

Первой отраслью права, воспринявшей понятие ответственности, было государственное право. Так, в отечественном законодательстве оно впервые встречается в Указе Петра I «О власти и ответственности Сената» от 2 марта

---

[4] «никто не может быть осужден, не будучи выслушан» (лат.)

[5] См.: Трубецкой С. Н. Учение о Логосе в его истории. Собр. соч. Кн. 4. СПб., 1906. С. 453.

[6] См.: Горский Д. П. Определение (Логико-методологические проблемы). М., 1974. С. 254-255.

[7] Гоббс Т. Сочинения. Т. 2. М., 1991. С. 244.

1711 г.[8] Позже в XIX в. понятие ответственности усваивается другими профилирующими отраслями права – уголовным, административным и гражданским правом.

В наши дни термин «ответственность» достаточно многообразен. Можно говорить о чувстве ответственности и ответственном поведении. Можно повысить ответственность, взять ее на себя, привлечь лицо к ответственности и освободить от нее. В конце концов, есть люди, поступающие ответственно, и лица, занимающие ответственное положение, в хозяйственной сфере действуют предприятия с ограниченной ответственностью.

Следующее определение можно встретить в словаре русского языка: «Ответственность – обязанность, необходимость давать отчет в своих действиях, поступках и т.п. и отвечать за их возможные последствия, за результат чего-либо»[9]. В Толковом словаре русского языка С.И.Ожегова содержится определение понятия ответственности: «это положение, при котором лицо, выполняющее какую-нибудь работу, обязано дать полный отчет в своих действиях и принять на себя вину за все могущие возникнуть последствия в исходе порученного дела, в выполнении каких-нибудь обязанностей, обязательств.»[10] А в Большой Советской Энциклопедии дается следующее определение юридической ответственности: «Юридическая ответственность - это государственное принуждение к исполнению требований права».[11] Ответственность определяется как способность отвечать за свои действия, поступки, быть ответственным за них. Думается, что в этих определениях в принципе верно определена суть того социального явления, которое обозначено термином «ответственность». Иногда ответственность личности рассматривается только как элемент структуры сознания человека. Например, В.П. Тугаринов определяет ответственность личности как «способность человека предвидеть результаты своей деятельности и определять ее, исходя из того, какую пользу или вред она принесет обществу».[12] Таким образом, общее понятие ответственности имеет философский характер, передает особое социальное и морально-правовое отношение личности к обществу, заключающееся в реализации нравственно-правового долга.

В философском аспекте ответственность непосредственно связана со свободой. Свобода воли является предпосылкой ответственности. Данное положение имеет особое значение в праве. Человек только тогда может нести ответственность за совершённые им действия, когда они являются выражением его воли. Это положение исходит из самого понимания человеком сущности справедливого наказания. Ведь ещё в древности замечено, что самым тяжёлым наказанием являются «угрызения совести». Совесть - феномен эмоциональный, она проявляет себя через глубокие негативные переживания, самоупреки, укоры,

---

[8] Полное собрание законов Российской империи. Т. IV. СПб., 1830. С. 642-643.

[9] Большой словарь русского языка. Т.II. – М.: Русский язык. – 1986.

[10] С.И.Ожегов, Н.Ю.Шведова. Толковый словарь русского языка. Азъ, 1992.

[11] См.: Большая Советская Энциклопедия / под. ред. О.Ю. Шмидта, Советская энциклопедия. М., 1947. С. 10 275 (20500 с.)

[12] Тугаринов В.П. Избранные философские труды / ЛГУ им. А. А. Жданова. Л.: Изд-во ЛГУ, 1988. 125с.

через тревожность и озабоченность человека моральностью и гуманностью своего поведения. Её еще называют «муками совести»[13]. В качестве примера можно привести сюжет из древнегреческой мифологии, где муки совести изображались в виде Эриний - страшных чудовищ, которые неотступно преследуют и терзают человека.

С точки зрения психологии, ответственности принадлежит важная функция социального регулирования и контроля поведения людей. «Право - не только мера юридической свободы, но и мера юридической ответственности. Это корреляционные категории ... ответственность - такая же объективная необходимость, как и свобода»[14]. Истинно свободный человек не может быть безответственным перед обществом. Ответственность имеет ту особенность, что она органически включена во все сферы деятельности людей и во все формы общественного и индивидуального сознания. Таким образом, свобода и ответственность нераздельны как две стороны социально-исторической необходимости. «Ответственность предполагает свободу; свобода, чтобы не превратиться в свою противоположность – произвол, невозможна без ответственности; чем полнее свобода, тем больше ответственность».[15] В подтверждение можно привести высказывание известного учёного, специалиста психоанализа Зигмунда Фрейда: «Большинство людей в действительности не хотят свободы, потому что она предполагает ответственность, а ответственность большинство людей страшит»[16].

Далеко не каждый человек может соответствовать высоким требованиям, предъявляемым к нему современным обществом, многие поэтому склонны, так или иначе, отказываться от своей свободы, убегая от ответственности и перелагая её на кого-либо другого. «Ответственным, в силу этого, может быть только человек, наделённый значительной степенью самосознания, способный самостоятельно оценивать свои поступки и принимать важные решения».[17] Свобода должна пониматься здесь не как свобода от чего-то, а, напротив, как свобода в чём-то и неизбежно предполагает ответственность. Наличие или отсутствие определённых социальных свобод, а также умения и желания ими пользоваться становится, таким образом, критерием того, насколько человек свободен в подлинном смысле слова. Поэтому социальная свобода и социальная ответственность есть мера свободы вообще.

Таким образом, осознание человеком соотношения имеющейся у него свободы и связанной с этим ответственности определяет степень его правосознания.

---

[13] Афанасьев В.Г.Системность и общество. М., 1990. С 56.

[14] Матузов Н.И. Право как мера свободы и ответственности личности // Юриспруденция. Тольятти, 1999. С. 21.

[15] Лучик В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 1992. № 1. С. 37

[16] Свобода и ответственность. Цитаты и афоризмы. URL: http:// www.cpsy.ru

[17] Купцов В.А. Социальная свобода и ответственность в современном демократическом обществе: дис. на соиск. учён. степ. канд. филос. наук: 09.00.11 – социал. философия / М-во образования и науки РФ. Чебоксары: [б.н.], 2006. 25с.

Правосознание возможно рассматривать как отношение субъекта к законности, его поведенческую готовность к непротивоправному поведению и содействию законности, применению права в государстве.

Правосознание является основой:

- адекватного восприятия государственной правовой воли, отраженной в нормах права индивидуумом;
- толкования права;
- осознанного правового поведения и отношения субъектов друг к другу;
- правильного исполнения и применения норм права, в том числе и уполномоченными на то государственными органами;
- демократического гласного общественного контроля состояния законности в государстве и др.

Правосознание является основой адекватного восприятия государственной правовой воли, отраженной в нормах права индивидуумом, толкования права, осознанного правового поведения и отношения субъектов друг к другу, правильного исполнения и применения норм права, в том числе и уполномоченными на то государственными органами. В качестве примера можно привести процесс привития гражданину с детских лет уважения к установленным законом правилам поведения, то есть создание таких условий, в которых правовое поведение становится единственно возможным.

Одновременно правосознание является ядром (центральной и основной частью) правового менталитета, как отражение правосознания в реальном правовом поведении с учетом этнических, религиозных, профессиональных, психофизических особенностей субъекта права, и правовой культурой.

Социальная ответственность личности в объективном плане - это особый элемент в системе отношений, связывающий общество и личность, это определенное отношение между ними, форма проявления общественного отношения. Социальная ответственность — антипод произвола, анархии, аморализма в обществе. Она «присутствует» в тех сферах общественных отношений, которые регламентированы социальными нормами. Социальная ответственность личности — это одна из многочисленных форм связи между личностью и обществом, возникающая на основе существующей необходимости выполнения человеком возложенных на него юридических, общественно-политических обязанностей, нравственного долга и социально полезного использования предоставленных ему прав.

Социальная ответственность личности - это обязанность индивида действовать в интересах общества, обусловленная правом общества требовать соблюдения общих интересов, выраженных в социальных нормах.

Юридическая ответственность есть обязанность субъекта общественной жизни действовать в соответствии с требованиями правовых норм.

Человек, живя в обществе, в любых жизненных ситуациях должен сообразовывать свои поступки с существующими в обществе нормами и ценностями, с интересами других людей. Действуя в соответствии с ними, он поступает ответственно. С другой стороны, общество (государство) постоянно контролирует поведение человека: поощряет, одобряет ответственное поведение, наказывает

нарушителя. Следовательно, ответственность в социальном плане можно охарактеризовать как общественное отношение между субъектом и контролирующей его поведение инстанцией (государством, обществом).

В связи с тем, что поведение человека имеет две разновидности (социально полезное и социально вредное), то и «категория ответственности рассматривается в юридической литературе в двух аспектах: активном и ретроспективном».[18] В первом аспекте ответственность характеризует положительное отношение лица к совершаемым им поступкам. Это ответственность за ненадлежащее осуществление своей социальной роли, выполнение социальных норм, за любое порученное дело. Это ответственность за будущее поведение.

Ответственность в ретроспективном смысле - это ответственность за прошлое поведение, но не за всякое, а только за поступки, противоречащие определенным социальным нормам. Она связана не только с осознанием ее личностью, но и с внешним воздействием со стороны общества, государства, иных лиц и может быть моральной, общественной и др. Среди указанных видов ретроспективной ответственности особое место занимает юридическая ответственность как разновидность социальной ответственности.

Общесоциальная ответственность, кроме юридической, включает в себя также политическую, национальную, историческую, партийную и многие другие разновидности ответственности.

Понятие ответственности тесно связано с определением её природы. Существует большое количество различных подходов к её пониманию. Представляется, что такое положение отражает как объективную сложность явления общественной жизни и права, называемого «ответственностью», так и многогранность его использования в практике права.

Отсутствие легального (установленного законом) определения и не всегда продуманное использование правовых терминов в актах текущего законодательства создают объективные сложности для анализа данной правовой категории и не способствуют развитию как юридической науки в целом, так и отечественной правовой системы в частности. Вследствие этого категория «ответственность» трактуется исследователями по-разному. Каждый из них акцентирует внимание на той стороне этого многогранного по своей природе явления, которую считает наиболее значимой; каждый имеет собственное представление о функциях, целях, социальном назначении этого института.

Из всех видов ответственности наиболее проработанной и практически действующей на сегодняшний день является юридическая ответственность, т.е. ответственность за нарушения конкретных норм законов, применяемая в определенных процессуальных формах управомоченными органами государственной власти и местного самоуправления. Поэтому её стоит рассмотреть более детально. Ведь не случайно основные определения ответственности в государственном управлении носят юридический характер.

Однако в отечественной и зарубежной юридической литературе нет об-

[18] Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С.6.

щего представления, а тем более единого определения юридической ответственности. В одних случаях она понимается как «мера государственного принуждения, основанная на юридическом осуждении поведения правонарушителя и выражающаяся в установлении для него определенных отрицательных последствий в форме ограничений личного и имущественного порядка»[19]. В других случаях - как «регламентированное нормами права общественное отношение между государством, в лице его специальных органов, и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение».[20] В ряде же случаев юридическая ответственность рассматривается как «применение к лицам, совершившим правонарушения, предусмотренных законом мер принуждения в установленном для этого процессуальном порядке». [21]

Наиболее распространенной в литературе о юридической ответственности является ее трактовка как меры государственного принуждения, как реакции на совершенное правонарушение. Так, О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский, определяя юридическую ответственность как «меру государственного принуждения, основанную на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающуюся в установлении для него определенных отрицательных последствий в виде ограничений личного или имущественного порядка, утверждают, что только сочетание этих трех элементов создает юридическую ответственность».[22]

И.С. Самощенко и М.Х. Фарукшин считают, что «государственное принуждение как мера юридической ответственности состоит в наблюдении за правомерностью поведения участников общественных отношений, исследовании обстоятельств деяний, в которых обнаружены признаки неправомерности, и рассмотрении дел о противоправных деяниях по существу, применении юридических санкций и исполнении актов применения».[23] С.С. Алексеев, отмечая, что ответственность связана с государственным принуждением и осуждением правонарушителя, подчеркивает, что «юридическая ответственность всегда выражается в особых, в новых, обременительных для лица обязанностях (например, лишение ранее существовавшего права, лишение свободы и др.)».[24] На основании изложенного можно сделать вывод, что основная черта, определяющая существо ответственности, - кара. В наиболее яркой форме это выражено О.С. Иоффе. По его мнению, «правовая ответственность - особая государственно-принудительная мера, обрушивающая на ответственность субъекта существенно новые, дополнительные обременения»[25], которые заключаются либо в лише-

[19] Теория государства и права /под ред. М.Н. Марченко. М., 1996. С.426.
[20] Там же.
[21] Теория государства и права /под ред. М.Н. Марченко. М., 1996. С.426-427.
[22] Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность., М., 1976. С.8.
[23] Самощенко Л.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С.54.
[24] Алексеев С.С. Проблемы теории права: в 2-х томах. Свердловск. 1972. Т.I, С.375.
[25] Иоффе О.С. Вина и ответственность по советскому праву //Советское государство и право. 1972. № 9. С.39.

нии права, либо в возложении обязанности (например, уплатить неустойку), либо, наконец, в лишении права, соединенном с возложением обязанности (например, лишение свободы как мера уголовного наказания).

Из этих высказываний можно сделать вывод, что осуждение правонарушителя, неблагоприятные для него последствия, государственное принуждение являются необходимыми признаками юридической ответственности.

Однако С.Н. Братусь, опираясь на то, что между юридической обязанностью и ответственностью имеется тесная связь, подвергает сомнению утверждение, что ответственность всегда означает наступление неблагоприятных последствий для правонарушителя. Он исходит из того, что «организующая и воспитательная роль санкции, заключенной в правовой норме (а юридическая ответственность - это реализация санкции, после того как правонарушение совершено - С.Н. Братусь), состоит, прежде всего, в том, чтобы обеспечить исполнение юридической обязанности без применения санкции».[26] Следовательно, утверждение, что суть ответственности - в неблагоприятных последствиях для правонарушителя и что за пределом ответственности находятся меры непосредственного государственного принуждения к исполнению обязанности, привело к неосновательному выводу об отсутствии единого общего понятия ответственности в гражданском, административном и уголовном праве.

Так, например, УК РФ не содержит понятие уголовной ответственности. В теории по данному вопросу ведется оживленная дискуссия и даются различные определения уголовной ответственности.

Ю.М. Ткачевский, В.Г. Смирнов, А.В. Кладков рассматривают уголовную ответственность как следствие совершения преступления, и возникает она только с момента осуждения лица судом и вынесения обвинительного приговора. По мнению М.Д. Шаргородского, М.П. Карпушина и В.И. Курляндского, уголовная ответственность - это обязанность лица, совершившего преступление, претерпеть меры государственного принуждения. Такая обязанность возникает уже с самого момента совершения преступления.

Я.М. Брайнин определяет уголовную ответственность как обязанность лица, совершившего преступление, подвергнуться мерам уголовно-процессуального воздействия, а затем и понести наказание, назначенное судом. Такая обязанность возникает с момента привлечения лица в качестве обвиняемого в уголовном процессе в порядке, предусмотренном УПК РФ.

Уголовная ответственность, по мнению Прохорова В.С., Ретюнских И.С. и Санталова А.И., - это порицание (осуждение) лица за совершенное им преступление.

А.А. Пионтковкий под уголовной ответственностью понимал «обязанность лица нести за совершенное преступление определенный личный или имущественный ущерб, указанный в санкции соответствующей статьи уголовного закона». [27] Схожее понятие уголовной ответственности приводит и А.А. Чистяков:

---

[26] Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С.15.

[27] Пионтковский А.А. О понятии уголовной ответственности // Сов. гос-во и право. 1967. N 12. С. 40.

«обязанность лица, совершившего деяние, содержащее все признаки состава преступления, претерпеть неблагоприятные для него последствия в виде мер уголовно-правового характера, предусмотренных законом, применяемых специально на то управомоченными органами». [28]

Уголовную ответственность определяют как уголовное правоотношение (Фролов Е.А.) либо как совокупность уголовного и других правоотношений (Стручков Н.А.), как реализацию норм уголовного закона, прав и обязанностей, образовавшихся вследствие возникновения уголовного правоотношения (Загородников Н.И., Келина С.Г.) и т.д.

Рассмотрим некоторые определения административной ответственности. Так, в словаре по административному праву под административной ответственностью понимается «самостоятельный вид юридической ответственности физических и юридических лиц, установленной законодательными актами в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций, охраны природных ресурсов, всех форм собственности, безопасности, охраны общественного порядка, а также порядка осуществления государственной власти»[29].

Профессор А.Б. Агапов под административной ответственностью понимает «разновидность правовой ответственности, субъектами которой являются Российская Федерация и ее регионы, уполномоченные ими юридические лица — органы исполнительной и законодательной власти, суды, наделенные полномочиями в сфере административного правосудия, должностные лица указанных органов, а также физические лица».[30]

Проф. А.П. Алехин, отмечает, что административная ответственность - это вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение.

В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев под административной ответственностью понимают применение государственными органами, должностными лицами и представителями власти установленных государством мер административного наказания к гражданам, а в соответствующих случаях – и к организациям за нарушения законности и государственной дисциплины.[31]

В вышеназванных дефинициях подчеркивается, что административная ответственность — это реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных взысканий к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение, и применяется уполномоченным органом или должностным лицом.

---

[28] Чистяков А.А. Уголовная ответственность и механизм формирования ее основания: монография. М., 2002. С.52.

[29] Словарь терминов и определений по административному праву, финансовому праву, информационному праву и административной деятельности органов внутренних дел / авт.-сост. В. В. Кардашевский и др. М. : КноРус, 2009. С. 105.

[30] Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. М., 2000. С.22.

[31] Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А.. Российское административное право. М., 1996. С.16.

Свое понимание этого вопроса выдвигает проф. Д.М. Овсянко, считающий, что административная ответственность — это применение государственными органами, должностными лицами и представителями власти установленных государством мер административного наказания к гражданам, а в соответствующих случаях — и к организациям за нарушение законности и государственной дисциплины.[32]

В одном из учебных пособий под административной ответственностью понимается административное принуждение в виде применения уполномоченным органом (должностным лицом) административного взыскания к лицу, совершившему административное правонарушение.[33]

В комментариях к КоАП РФ, рассуждая об определении административной ответственности, отмечают следующее: «…анализ статей гл.1 Кодекса позволяет сделать вывод, что законодатель под административной ответственностью понимает назначение судьями, уполномоченными органами и должностными лицами предусмотренного КоАП наказания за административное правонарушение».[34]

Таким образом, одни авторы утверждают, что административная ответственность - это обязанность претерпевать неудобства, выполнять решения. Другая группа авторов, среди которых и Д.Н. Бахрах, отмечает, что это реализация санкций правовой нормы.

В понимании дисциплинарной ответственности также нет единого мнения. Так, с одной стороны, дисциплинарную ответственность понимают как «обязанность работника ответить перед администрацией предприятия (учреждения) за совершенный дисциплинарный проступок и понести те меры воздействия, которые указаны в дисциплинарных санкциях трудового права».[35]

С другой стороны, «дисциплинарная ответственность рабочих и служащих применяется за совершение дисциплинарного проступка и заключается в наложении дисциплинарного взыскания администрацией предприятия (учреждения) или вышестоящими органами и лицами той же системы только на рабочих и служащих данного предприятия (учреждения) в установленном законом порядке».[36]

Вопрос о понятии гражданско-правовой ответственности также является дискуссионным. Так, сложилось целое направление, согласно которому «понятием юридической ответственности охватываются любые применяемые уполномоченными органами принудительные меры воздействия на правонарушителя».[37] С этих позиций гражданско-правовая ответственность, например, за на-

---

[32] Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие / под ред. Г.А. Туманова. М., 1997. С. 29.

[33] Смоленский М.Б. Административное право. Ростов на/Д: Феникс, 2005. С. 35.

[34] Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю.М.Козлова. М.: Юристъ, - 2002.

[35] Сыроватская Л.А.Трудовое право: учебник. 2-е издание, доп. перераб. М.: ЮРИСТЪ, 2001. С. 17.

[36] См.: Трудовое право. М.: Юридическая литература, 1966. С. 368.

[37] См.: Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С.83.

рушение обязательств включает в себя также все принудительные меры воздействия на должника, в том числе и такие, как понуждение его к реальному исполнению обязательства. Вместе с тем добровольное исполнение должником обязанности, могущей быть возложенной на него юрисдикционными органами за совершенное правонарушение, ответственностью не считается. «Только факт государственного принуждения к исполнению обязанности необходимо входит в содержание наличия юридической ответственности».[38] С такой трактовкой ответственности вряд ли можно согласиться. Во-первых, при такой постановке вопроса (когда охватываются все меры принудительного воздействия) понятие ответственности утрачивает свои специфические признаки и перестает играть роль особого института в гражданском праве. Во-вторых, не учитывается, что гражданско-правовая ответственность по обязательствам носит всегда компенсационный характер. Поэтому она может быть реализована и без вмешательства юрисдикционных органов, в силу лишь одной возможности принуждения и осознания правонарушителем своего проступка.

Гражданская ответственность понимается и как вид юридической ответственности: установленные нормами гражданского права юридические последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения лицом предусмотренных гражданским правом обязанностей, что связано с нарушением субъективных гражданских прав другого лица,[39] и как возложение на лицо, ответственное за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства либо за нарушение иного, охраняемого законом права, неблагоприятных имущественных последствий, предусмотренных правовой нормой.[40]

Кроме того, понятие гражданско-правовой ответственности тесно связано с понятием санкции, в которое нередко также вкладывается различный смысл. Согласно одному из них, санкция представляет собой часть правовой нормы, предусматривающей меры воздействия к лицам, которые не соблюдают ее предписание. Также термином «санкция» в гражданском праве принято обозначать и те имущественные предоставления (уплата неустойки, возмещение убытков, возмещение имущественного и морального вреда), к которым обязывается правонарушитель в силу возложенной на него гражданско-правовой ответственности. В этом смысле понятия «санкция в обязательстве» и «ответственность по обязательству» совпадают, являются тождественными. Однако полностью отождествлять меры гражданско-правовой ответственности с понятием санкций в этом смысле нельзя, ибо и любые иные меры (понуждение к реальному исполнению обязательства, взыскание исполненного в доход государства, понуждение к возврату вещи по виндикационному иску и т.д.) являются такого рода санкциями.

Исходя из вышеизложенного, ответственность в гражданском праве - это неблагоприятные для должника имущественные последствия несоблюдения им обязательств, дополнительная его обязанность. Безусловно, приведенные мне-

[38] Братусь С.Н. Указ. соч. С.43.
[39] Основы теории государства и права / под ред. С.С.Алексеева. М., 1969. С.246.
[40] Там же. С.246.

ния имеют право на существование.

Также неоднозначны в литературе мнения о признаках и основаниях юридической ответственности. И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин, О.Э. Лейст критикуют правоведов-цивилистов, связывающих ответственность либо с заменой неисполненной обязанности новой обязанностью, либо с лишением права, вытекающим из нарушения обязанности, либо с присоединением к неисполненной новой обязанности. «Большинство авторов, исследовавших или затрагивавших вопрос об основаниях юридической ответственности как реакции на правонарушение, необходимым ее признаком считают вину правонарушителя.»[41] Действительно, ведь для возникновения и осуществления на практике юридической ответственности требуются основания и условия, предусмотренные законом, одним из которых является вина правонарушителя.

В некоторых юридических работах имеется тенденция рассматривать категорию ответственности как явление, не связанное обязательно с правонарушением. Некоторые авторы считают, что суть ответственности - в сознательном инициативном исполнении моральных, юридических и иных обязанностей. «Говоря о юридической ответственности как об обязанности, необходимо в полной мере учитывать ее специфический характер, отличия ее как необходимости отвечать за правонарушение от обычных юридических обязанностей».[42] В.А. Кучинский и З.А. Саркисова к этим отличиям относят следующие:

а) вторичность юридической ответственности по отношению к обычным обязанностям субъектов права, ее обусловленность несоблюдением (нарушением) прямых обязанностей или злоупотреблением правами;

б) неразрывную связь юридической ответственности с государственным и общественным осуждением правонарушителя;

в) выражение юридической ответственности в санкциях правовых норм и ее конкретизацию в мерах негативного правового воздействия в пределах этих санкций, определяемых в соответствующих правоприменительных актах;

г) активный и пассивный характер реализации юридической ответственности;

д) соединение в юридической ответственности конкретного лица объективной (внешней по отношению к субъекту права необходимости отвечать) и субъективной (внутреннего, психологического отношения правонарушителя к предусмотренной правом и правоприменительным актом санкции) сторон как условие выполнения его правоохранительной, карательной воспитательной функции.

Активная ответственность некоторыми авторами рассматривается как необходимый элемент правовой ответственности. Так, П.Е. Недбайло утверждает, что «юридическая ответственность – это, прежде всего, обязанность действовать правомерно».[43] Немного другая, но сходная точка зрения у В.А. Тархова. Он отмечает, что «когда общественные отношения осуществляются нормаль-

---

[41] Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С.17.

[42] Юридическая ответственность: проблемы теории и практики/под ред. В.А. Кучинского, З.А. Саркисовой. Минск, 1996. С. 13.

[43] Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения правовых норм //Правоведение. 1971. № 3. С.50.

но, ответственность существует, но не применяется. Если же нарушаются правила поведения, не исполняются обязанности, то является необходимость в авторитарном призвании к ответственности».[44]

Нет единого мнения и в вопросе соотношения санкций и ответственности. В одних случаях под санкцией понимается указание в правовой норме последствий, наступающих в результате несоблюдения правовой нормы, в других - указание на ту меру воздействия, которая применяется к не исполняющим требования правовой нормы. А.С. Пиголкин отстаивает более узкое понимание санкции, как части нормы, устанавливающей неблагоприятные последствия. Н.П. Томашевский еще более сужает это понятие и полагает, что под санкцией «следовало бы разуметь именно и только второй элемент уголовно-правовой нормы, то есть предусмотренное такой нормой наказание».[45] «В теории права понятие «санкция» связано с так называемой «логической структурой» (теоретической моделью) правовой нормы, согласно которой каждая правовая норма имеет гипотезу (определение круга адресатов нормы и условий ее реализации), диспозицию (содержание правила поведения, обязанности и права участников регулируемого отношения), санкцию»,[46] - считает О.Э. Лейст.

Следовательно, юридическая ответственность, определяемая как реализация санкции, предусматривающей неблагоприятные последствия для правонарушителя, как уже говорилось, обычно рассматривается как мера государственного принуждения.

Большое место в работах о юридической ответственности занимает трактовка ответственности как правоотношения. Спорным, однако, среди сторонников ответственности как правоотношения является вопрос о ее месте в системе правоотношений. Довольно широко распространено мнение, что ответственность - это вид так называемых охранительных правоотношений. Идея о существовании охранительных правоотношений получила признание и развитие в ряде работ. В своей работе по общей теории права С.С. Алексеев отталкивается от того, что «юридическая ответственность представляет собой правовое явление (последствие), которое существует и реализуется в рамках особого охранительного правоотношения».[47]

Таким образом, под юридической ответственностью обычно понимают: наказание, кару правонарушителя; реализацию санкции правовой нормы; меру государственного принуждения, которая выражается в отрицательных последствиях для правонарушителя; обязанность претерпевать определенные лишения личного или имущественного характера; результат основанного на законе порицания (отрицательной оценки) совершенного правонарушения и его субъекта; особое охранительное правоотношение, возникающее в связи с совершенным правонарушением; определенную стадию развития возникшего в момент

[44] Тархов В.А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973. С.4-5.
[45] Томашевский Н.П. О структуре правовой нормы и классификации ее элементов. Т.2: Вопросы общей теории советского права. М.:Госюриздат, 1960. С.224.
[46] Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. И.: Московского университета, 1981. С.8.
[47] Алексеев С.С. Проблемы теории права. в. 2-х томах. Свердловск, 1972. Т.I. С.381-382.

совершения правонарушения охранительного правоотношения.

Исходя из вышеизложенного, юридическая ответственность предстает как социально-правовой феномен, существо которого составляют возникающие как негативная реакция на правонарушение процедуры назначения и применения государством в лице его органов (должностных лиц) в отношении субъекта права особых принудительных мер в качестве наказания за противоправное поведение, а также процесс претерпевания предусмотренных мерами принуждения физических или моральных лишений, ограничений со стороны субъекта права. В то же время субъективно, с точки зрения правонарушителя, юридическая ответственность — это необходимость претерпеть неблагоприятные последствия противоправного поведения, предусмотренные санкцией правовой нормы и состоящие в применении государством особых мер правового государственного принуждения.

Регулирование юридической ответственности происходит путем установления управомоченного и обязанного поведения, запретов или велений совершать или не совершать определенные действия, а норма права выступает эталоном возможного или должного поведения. По этому эталону определяется правомерность или противоправность действий, а правовая ответственность формализуется правовыми нормами, устанавливается ими. Установление статутной (единой) ответственности имеет место до факта правомерного или противоправного поведения[48]. Статутная ответственность - это объективно обусловленная, установленная законом и охраняемая государством необходимость (обязанность) осознанного и добровольного выполнения правовых предписаний участниками правоотношений. Она выполняет конструктивно-регулятивную функцию, является образцом (конструкцией, моделью) действительно ответственного и должного поведения». Позитивный и негативный аспекты реализации юридической ответственности представляют собой отношение субъектов правоотношений к статутной ответственности.

Немаловажную роль для данного исследования имеет определение формы реализации юридической ответственности. Её необходимо понимать как реально существующую связь субъекта с правовыми предписаниями, обязанностями, выражающимися в поведении субъекта и юридически значимых последствиях этого поведения (поощрение, одобрение или наказание, осуждение, судимость). Таким образом, форма предстает как тождественный содержанию способ выражения (реализации). А если содержание форм реализации юридической ответственности определяется соблюдением обязанностей или правонарушением, поощрением, одобрением или наказанием, осуждением, претерпеванием, то ими же определяется и та или иная форма реализации юридической ответственности.

В юридической литературе можно встретить точку зрения о том, что ответственность - это целостное правовое явление, о чём свидетельствует удвоение терминологии и объединение противоположных явлений в одном понятии (Р.

[48] Шабуров А.С. Политические и правовые аспекты социальной ответственности личности: дис. …д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1992. С. 14.

О. Халфина, Н. С. Малеин)[49]. Юридической ответственностью предлагается считать целостное правовое явление, которое имеет две формы реализации: добровольную и государственно-принудительную. От того, что одно и то же явление имеет различные формы реализации, удвоения терминологии не происходит. Эти формы реализации не являются настолько взаимоисключающими, что не могут существовать в рамках единого правового явления, единого понятия. Их общность заключается в том, что обе формы реализации предусмотрены правовой нормой. Они имеют схожие предпосылки: свободу воли и необходимость. Обе формы реализации включают сознательное, волевое и правовое поведение, но разное по своим характеристикам (социально одобряемое или социально вредное). Оценку как правомерного, так и противоправного поведения производят уполномоченные органы. Противоположны последствия этого поведения: наказание или одобрение, поощрение, но только по внешним характеристикам, поскольку положительные и отрицательные последствия предусмотрены нормой права, устанавливающей меры юридической ответственности. Внешние противоположные характеристики юридической ответственности обусловлены философским законом единства и борьбы противоположностей. Добровольная форма реализации юридической ответственности направлена на недопущение развития государственно-принудительной ответственности.

Н. С. Малеин указывает, что удвоение и неясность терминологии ведет к смешению двух качественно различных явлений, к такому положению, когда позитивная ответственность утрачивает конкретность и, по существу, сливается с понятием права.[50] В теории юридической ответственности четко разграничивают нормы, предусматривающие ответственность, меры защиты, меры безопасности, принципы, законоположения, дефиниции, процессуальные нормы и т. д. В этой системе правовых норм выделяют специальные нормы, предусматривающие юридическую ответственность и составляющие сам институт юридической ответственности. Что касается неясности терминологии, мы таковую не находим.

Известно, что юридическая ответственность может иметь уголовный и гражданский характер.

Уголовная ответственность - это обязанность виновного лица держать в установленном порядке ответ за совершенное им преступление: подвергнуться правоограничениям, вытекающим из уголовно-процессуального порядка, быть осужденным и понести соответствующее наказание.

Гражданская ответственность возникает в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств из договоров, причинения вреда. Это принудительная мера, выражающаяся в имущественном воздействии на правонарушителя, для компенсации убытков или возмещения причиненного вреда.

Реализация юридической ответственности не должна зависеть от желания

[49] Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 317; Малеин Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 132.
[50] Малеин Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. С. 132.

или нежелания правонарушителя. Для этого должен существовать внутренний суверенитет правовых решений государства, а потенциал принуждения государства должен многократно превышать возможность любого субъекта противостоять государственному принуждению.

Основными при юридической ответственности могут быть названы принципы:

- законности, который предусматривает возложение ответственности только уполномоченным на то органом, только на основе закона (т.е. юридически обоснованно), только при наличии факта правонарушения, оговоренного в законе (фактическая обоснованность), с соблюдением предусмотренной в законе процедуры;

- равенства перед законом вне зависимости от пола, возраста, национальности, социального статуса и др. Из этого принципа могут быть исключения, когда специально оговаривают возможность и (или) процедуру привлечения к ответственности отдельных категорий лиц (депутаты, судьи и т.п.);

- целесообразности, который ориентирует на достижение в результате ответственности определённых целей;

- справедливости ответственности, заключающейся в её соразмерности содеянному;

- недопустимости двойной ответственности (нельзя наказывать дважды за одно и то же деяние). При этом возможно сочетание, например, уголовной и гражданской имущественной ответственности;

- неотвратимости ответственности, который состоит в том, что любое правонарушение должно приводить к ответственности.

Известно утверждение Чезаре Беккария: «Эффективность наказания не в его жестокости, а в его неотвратимости».

Юридическая ответственность обладает рядом специфических признаков, которые позволяют выделять ее среди других видов социальной ответственности:

1) основывается на правовых нормах, формально определена и обладает четкостью, детализированностью и общеобязательностью;

2) гарантируется государством;

3) обеспечивается государственным принуждением или государственным убеждением;

4) своими последствиями влечет государственное одобрение, поощрение или осуждение и наказание;

5) осуществляется в процессуальной форме;

6) является единой, но имеет две формы реализации.

Таким образом, юридическую ответственность можно определить как юридическую обязанность соблюдения и исполнения требований, предусмотренных нормой права, реализующуюся в правомерном поведении субъектов, одобряемом или поощряемом государством, а в случае ее нарушения - обязанность правонарушителя претерпеть осуждение, ограничение прав материального, правового или личного характера и их реализация.

Под основанием юридической ответственности понимают юридико-

фактические явления, наличие которых делает ответственность возможной, а их отсутствие полностью ее исключает.

В правовой литературе нет единства мнений по поводу основания юридической ответственности, под которым понимают:

- связь между личностью и обществом, социальную детерминацию действий субъектов;
- общественные отношения;
- несоблюдение требований правовых норм;
- правонарушение;
- состав правонарушения;
- несение субъектом права позитивной юридической ответственности.[51]

Д.А. Липинский отмечает, что термин «основание ответственности» может употребляться в двух смыслах: нормативное и фактическое основание. Таким образом, совершение правонарушения является фактическим основанием, а наличие норм права, предусматривающих ответственность, - формальным. [52]

Есть и другие позиции, которые, безусловно, не лишены оснований. Однако, думается, с закреплением ст. 8 УК РФ 1996 г. положения, согласно которому основанием ответственности, в данном случае уголовной, является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренные нормами Общей и Особенной частей УК, вопрос об основаниях ответственности потерял практическую значимость.

На наш взгляд, важное дополнение высказано И.С. Самощенко и М.Х.Фарукшиным. Они указывают, что основанием ответственности конкретного лица является не просто правонарушение (точнее - состав правонарушения), а установленное правонарушение с его стороны. Пока наличие в деянии конкретного лица состава конкретного правонарушения не установлено (естественно, судом), ответственность этого лица невозможна.[53]

Состав уголовного правонарушения (преступления), как известно, включает четыре признака (или группы признаков): субъект, субъективная сторона, объект, объективная сторона преступления; при этом общепризнанно и законодательно закреплено (ст. 8, ст. 29 ч. 1 УК РФ), что отсутствие хотя бы одного из указанных элементов исключает состав правонарушения.

В состав гражданского правонарушения включают тоже четыре признака: противоправное поведение, наличие убытков, причинная связь между деянием лица и образовавшимися убытками и вина причинителя вреда. Здесь существуют самые разные позиции. Так, по мнению одних, в том случае, если какого-либо из указанных признаков не хватает, - нет правонарушения, поэтому и юридическая ответственность невозможна. Другие усматривают все же здесь гражданско-правовой деликт, за который должна следовать ответственность. Существует даже третья позиция: ответственность может наступать при отсут-

---

[51] См.: Липинский Д.А. Формы реализации юридической ответственности. Тольятти, 1999. С. 25-26.

[52] Там же. С. 26.

[53] Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 69.

ствии правонарушения.

Например, Л.И. Спиридонов считает, что «в ряде случаев правовая ответственность может наступать не только вследствие правонарушения, но и при совершении лицом объективно противоправного деяния».[54] Этим понятием обозначают случаи, когда деяние содержит не все признаки, необходимые для квалификации его в качестве правонарушения (отсутствует вина), хотя деяние противоправно и с фактической точки зрения зачастую очень опасно для общества.

Того же мнения придерживается Г.К.Матвеев, который отмечает, что в гражданском праве имеет место как виновная, так и безвиновная ответственность, а также:

- «безвредная ответственность» (например, за недопоставку товара в виде уплаты неустойки, даже если ненадлежащее исполнение договора не повлекло убытков);

- «беспричинная ответственность» (за увечье пассажиру самолета, причиненное в результате воздействия непреодолимой силы);

- ответственность за вредные последствия таких действий, которые совершены в состоянии крайней необходимости (т.е. при отсутствии противоправности).[55]

В подтверждение своих слов Матвеев ссылается на судебно-арбитражную практику, которая не дает повода изменять давно устоявшуюся терминологию. Перед судом одинаково отвечают все, считает он, хотя среди ответчиков есть и невиновные лица, а также лица, действия которых не находились в прямой причинной связи с ущербом, либо же лица, вообще не причинившие никаких убытков или же причинившие его правомерно (крайняя необходимость). Не пошел по линии изменения традиционной терминологии и законодатель, который употребляет термин «ответственность в рассматриваемых случаях».[56]

Роль государственного принуждения в реализации юридической ответственности можно определить как правовое или организационное воздействие государства на субъекта его правового поля, применяемое в связи с осуществлением им (государством) своих функций.

Совершенно очевидно, что многие принудительные меры не могут быть признаны ответственностью, поскольку выполняют иные функции и служат иным целям. Например, по своему целевому назначению уголовно-процессуальное принуждение призвано содействовать успешному осуществлению стоящих перед уголовным судопроизводством задач.[57]

Так, меры пресечения, согласно УПК РФ, применяются при наличии достаточных оснований полагать, что обвиняемый, подозреваемый: скроется от дознания, предварительного следствия или суда; может продолжать заниматься преступной деятельностью или может угрожать свидетелю, иным участникам уголовного судопроизводства; уничтожить доказательства либо иным путем воспрепятствовать производству по уголовному делу. (ст. 97). Иными словами,

---

[54] Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 1996. С. 288.

[55] Матвеев Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности. М., 1970. С. 6.

[56] Там же. С. 7.

[57] Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти, 1995. С. 59.

эти меры выполняют вспомогательную функцию, то есть обеспечивают адекватное применение впоследствии мер ответственности, тогда как самостоятельного значения они не имеют.

За пределами юридической ответственности находятся и принудительные меры медицинского и воспитательного характера, применяемые к больным и несовершеннолетним. [58]

Дискуссионным является вопрос о юридической ответственности в случае добровольного возмещения причиненного ущерба. Братусь С.Н. считает, что «добровольное исполнение лицом санкции (например, возмещение вреда в случае совершения гражданско-правового деликта) не является ответственностью, поскольку отсутствует государственное принуждение».[59] Малеин Н.С., напротив, указывает на то, что и в этом случае имеет место государственное принуждение, которое выражается в том, что меры ответственности устанавливаются государством в правовых нормах, реализация которых во всех случаях обеспечивается принудительной силой государства. «Применение ответственности не зависит от воли и желания правонарушителя».[60]

Иными словами, лицо может (и это поощряется правом) самостоятельно возместить причиненные убытки, в случае чего оно несет правовую ответственность. Казалось бы, где здесь принуждение? Однако многие отмечают: оно все же присутствует, только в неявной (потенциальной) форме, поскольку если лицо не реализует санкцию правовой нормы самостоятельно, будет задействован механизм государственного принуждения.

Признак общественного осуждения правонарушения и его субъекта непосредственно связан с вопросом о вине правонарушителя как основании ответственности, так как общественному осуждению подлежит лишь виновное противоправное деяние.

Вопрос о виновном противоправном поведении однозначно решается уголовным и административным правом. Ст. 5 УК РФ и ст. 10 - 12 КоАП РСФСР закрепляют принцип, согласно которому как уголовная, так и административная ответственность возможны лишь за те деяния лица, в отношении которых установлена его вина. Сложности возникают при анализе норм гражданского права, которому известен ряд спорных случаев ответственности; среди последних в первую очередь называют ответственность владельца источника повышенной опасности и ответственность предпринимателя до непреодолимой силы. Ответственность указанных лиц закреплена нормами, соответственно, ст. 1079 и 401 ГК РФ. Согласно п. 3 ст. 401 ГК, лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности, несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы. Владелец источника повышенной опасности обязан возместить вред, если не докажет, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потер-

[58] Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Указ.соч. С. 60.
[59] Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерки теории). М., 2001. С. 36.
[60] Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 134

певшего (п. 1 ст. 1079 ГК).

Некоторые исследователи допускают существование ответственности без вины. К их числу можно отнести Г.К.Матвеева.

Многие видные современные цивилисты полагают, что субъективным основанием гражданско-правовой ответственности может являться не только вина, но и риск, как допускаемая лицом возможность непредвиденных, но вероятностных событий, за которые оно отвечает, то есть принимает на себя юридические последствия этих событий, повлекшие за собой нарушение субъективных прав других лиц (так называемая теория «двух начал»).

С.Н. Братусь не признает обязанность возмещения вреда владельцем источника повышенной опасности правовой ответственностью, а считает ее всего лишь особой формой восстановления имущественного положения потерпевшего.[61] Однако основой возникновения данного правового явления он также считает систему риска.

Необходимо обратить внимание на то, что риск, как самостоятельное субъективное основание ответственности, должен исключать вину. Вероятно, это достигается в том случае, если лицо, допустившее риск, предприняло достаточные меры для предотвращения вреда охраняемым законом интересам и риск не был заведомо сопряжен с угрозой для жизни многих людей, с угрозой экологической катастрофы или общественного бедствия (см. ч. 2, 3 ст. 41 УК РФ).

Другие исследователи отмечают, что случайный вред иногда может носить повторяющийся, статистически предвидимый характер, ибо зависит от особенностей предпринятого дела[62], как это имеет место, например, при эксплуатации источника повышенной опасности.

Здесь существует абстрактное предвидение возможности возникновения, а значит, и возможность принятия определенных мер по его предотвращению в будущем. С.В.Курылев допускает то, что лица, деятельность которых таит опасность случайного причинения вреда, не в состоянии предусмотреть и предотвратить любой конкретный факт случайного причинения вреда, но эти лица, считает он, принимая соответствующие меры предосторожности, могут уменьшить или почти свести на нет такие случаи.[63] Ответственность в данном случае становится стимулом к поведению, направленному на уменьшение вероятности невиновного причинения вреда, а не санкцией за правонарушение.

Нетрудно заметить, что теория «стимулирования не обвиняя» имеет, по меньшей мере, одно уязвимое место. Если лицо имело реальную возможность, принимая соответствующие меры предосторожности, минимизировать или вовсе свести на нет вероятность причинения вреда третьим лицам, и тем не менее вред был причинен, то имеет место culpa levissima - самая настоящая вина в форме неосторожности. Однако вред потому и называется случайным, что его невозможно предвидеть и предотвратить, - именно это упускают из виду сто-

[61] Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 170.

[62] Советское гражданское право: в 2-х частях. Ч. 1 / под ред. В.Т.Смирнова, Ю.К.Толстого, А.К.Юрченко. Л., 1982. С. 383.

[63] Курылев С.В. Санкция как элемент правовой нормы // Советское государство и право. 1964. С. 54.

ронники теории стимулирования.

Проблемы, возникающие в связи с применением института безвиновной ответственности, наглядно иллюстрирует следующий пример, приведенный Н.С.Малеиным:

«Два друга (истец и ответчик по делу) работали вместе на прииске. Однажды вечером истец попросил ответчика отвезти его на мотоцикле к сломанному на прииске механизму. При разъезде со встречной машиной мотоцикл врезался в лежащее на дороге бревно. Суд установил невиновность ответчика в произошедшей аварии, приведшей к повреждению здоровья и водителя, и пассажира, но вынес решение о взыскании с ответчика в пользу истца по сто рублей ежемесячно. Такое решение (и соответственно закон об ответственности без вины) не удовлетворило ни ответчика (он не виновен, хотел оказать помощь другу), ни истца (ему неприятно получать деньги от друга, к которому сам обратился за помощью), ни общество в целом (оказание взаимопомощи может привести к материальной ответственности)».[64]

Если в этом и подобных случаях руководствоваться теорией, допускающей невиновную ответственность, то приходится рассуждать следующим образом: причинитель вреда не виновен, но он все-таки причинитель, и потому обязан возместить вред (убытки) потерпевшему (кредитору), который тем более невиновен. Между тем, как справедливо отмечает Малеин Н.С., сравнивать можно степень виновности, но не степень невиновности. В данном случае мы сталкиваемся с коллизией интересов двух равноправных невиновных участников правоотношения. И именно в силу того, что оба участника правоотношения равноправны и невиновны в одинаковой степени, было бы «социально несправедливо жертвовать интересами одного в пользу другого».[65] В своей монографии автор предлагает свой вариант решения проблемы социальной справедливости и безвиновной ответственности, известной гражданскому праву, - введение института страхования ответственности.[66]

Причинение вреда общественным и личным интересам в результате воздействия стихийных сил природы, невменяемых, недееспособных граждан, так же как и случайное невиновное причинение, пишет Н.С.Малеин, характеризуется опасностью, которая, однако, лишена социального качества. Здесь нет деяния как такового, т.к. отсутствует сознание, обусловливающее вредные последствия, отсутствует психическое отношение (вина) к ним. Вследствие этого право бессильно влиять на такое состояние, где нет сознания и воли, не может квалифицировать его в качестве правонарушения и возлагать ответственность.[67]

Тем не менее, образовавшиеся убытки - объективная реальность, нуждающаяся в определенном решении. Правовое решение вне рамок ответственности, считает Н.С.Малеин, вполне возможно. Существуют нормы, по-разному определяющие судьбу случайно (невиновно) возникших убытков: они могут покры-

[64] Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 158.
[65] Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 158.
[66] См.: Малеин Н.С. Страхование гражданской ответственности // Советская юстиция. 1962. С. 11.
[67] Там же. С. 137.

ваться за счет общества, государства, отдельных организаций или граждан. Любое из этих решений является не ответственностью, а возмещением случайно возникших убытков.[68]

Н.С.Малеин называет четыре основания обязанности компенсации вреда: ответственность, риск, договор (страхования, например) и единство хозяйственной системы (при правопреемстве юридических лиц). [69]

Гражданское законодательство не сможет обойтись без установления ответственности без вины до тех пор, пока общество не возьмет на себя обязанность полного возмещения случайных убытков. Безвиновная ответственность - зло, способное не столько дисциплинировать и укреплять правопорядок, сколько разлагать дисциплину и стимулировать беззаконие, т.к. если ответственность не зависит от вины, то какой смысл в стремлении соблюдать закон. Образно говоря, единственный вывод, который может сделать для себя привлеченный к ответственности без вины - это не заниматься предпринимательской деятельностью, не ездить на машине, не строить самолеты и вообще закрыть все двери дома и не выходить на улицу. Безвиновная ответственность прямо противоречит целям, функциям, принципам ответственности и потому должна быть со временем изжита из законодательства.[70]

Анализируя акты действующего законодательства, можно заметить, что последствия нарушения диспозиций правовых норм, закрепленные в санкциях, могут иметь различную природу. В одних случаях лицо несет дополнительные обременения личного или имущественного характера, которых не было бы при нормальном развитии нарушенного отношения; в других - оно всего лишь принуждается к исполнению обязанности, существовавшей до правонарушения, или лишается того, чем и так не имело права обладать. Именно наличие или отсутствие дополнительных обременений служит критерием деления санкций на штрафные и правовосстановительные.

Большинство правоведов сходятся в мысли о том, что лишь штрафные санкции могут быть признаны ответственностью. Институты ответственности и восстановления нарушенных прав, как пишет Б.Т.Базылев, имеют различную природу и назначение. Они решают разные задачи и выполняют различные функции. Если институт восстановления направлен на возмещение причиненного имущественного ущерба (что важно с точки зрения охраны прав потерпевшего), то институт ответственности - на наказание виновного правонарушителя и стимулирование надлежащего исполнения им своих обязанностей в будущем.[71]

Исполнение обязательства (долга, обязанности), существовавшего до правонарушения, по мнению Н.С.Малеина, не может быть признано ответственностью именно в силу того, что оно не влечет имущественных потерь вне зависи-

---

[68] Малеин Н.С. Указ.раб.
[69] Там же. С. 161.
[70] Липинский Д.А. Формы реализации юридической ответственности. Тольятти, 1999. С. 130.
[71] Базылев Б.Т. Об институте юридической ответственности // Советское государство и право. 1975. С. 111.

мости от формы исполнения (добровольной или принудительной).[72]

Иной позиции придерживается С.Н. Братусь. В понятие юридической ответственности он вкладывает исполнение существовавшей до правонарушения обязанности либо возникшей в связи с ее нарушением новой обязанности под воздействием государственного принуждения. В зависимости от вида меры защиты права, определяемого различиями в роде правонарушений, последствием правонарушения является либо новое правоотношение, реализация которого обеспечена также государственным принуждением, либо непосредственное принуждение к исполнению существующей, но не исполненной добровольно обязанности.[73]

Отечественной правовой науке известно понятие «мер защиты», которое используется для разрешения спорных вопросов теории права. К мерам защиты относят восстановление положения, существовавшего до нарушения права, пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, присуждение к исполнению обязанности в натуре (см. ст. 8 ГК РФ), меры процессуального принуждения (те же меры пресечения), административно-предупредительные меры и многое другое. Как видим, это необыкновенно широкая категория, включающая в себя все меры государственного принуждения, не признаваемые ответственностью. Следовательно, понятие мер защиты, шире понятия правовосстановительных санкций, поскольку помимо последних к числу мер защиты относят и такие явления, которые трудно назвать санкциями (проверка документов у добропорядочного гражданина).

В отличие от юридической ответственности, меры защиты, как пишут Р.Л. Хачатуров и Р.Г. Ягутян, предусматривают принуждение не в связи с правонарушением и в рамках правоохранительных отношений, а в связи с правоохранительной деятельностью государственных органов и в рамках регулятивных отношений. Если основанием юридической ответственности является правонарушение, то ряд мер защиты применяется для предотвращения правонарушений. Отсутствие отрицательных последствий и государственного осуждения отличает меры защиты от юридической ответственности: «меры защиты направлены на обеспечение неприкосновенности прав, а правовая ответственность, кроме того, на предупреждение правонарушений и наказание виновных».[74]

По С.С. Алексееву, для применения мер защиты достаточно объективно противоправного действия («правовая аномалия»). Вина не входит в фактическое основание мер защиты, это основание ограничивается фактом нарушения права, интереса управомоченного лица.[75]

Отсюда вытекает и различие в функциях и содержании рассматриваемых мер правового принуждения.

В связи с вышеизложенным следует отметить, что в зависимости от преследуемых целей ответственность подразделяют на карательную (штрафную) и

[72] Малеин Н.С. Указ.раб. С. 141.
[73] Братусь С.Н. Указ. соч. С. 74.
[74] Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Указ. соч. С. 60.
[75] Алексеев С.С. Проблемы теории права. в 2-х томах. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 379.

восстановительную. Штрафная, карательная ответственность применяется за преступления либо административные или дисциплинарные проступки. Она осуществляется только в процессуальной форме и определяется актами государственных органов и должностных лиц, наделенных соответствующими полномочиями. Этот вид ответственности включает следующие стадии: 1) обвинение определенного лица в совершении конкретного преступления или проступка; 2) исследование обстоятельств дела о правонарушении; 3) принятие решения о применении или неприменении санкции, выбор в ее пределах конкретной меры наказания или взыскания; 4) исполнение взыскания или наказания, назначенного правонарушителю, своеобразное последствие применения штрафной, карательной санкции – «состояние наказанности» (судимость - в уголовном праве, наличие взыскания - в трудовом и в административном), влекущее некоторые правоограничения и более строгую ответственность при рецидиве. К штрафной ответственности сообразно видам правонарушений и санкций за их совершение относятся уголовная, административная и дисциплинарная ответственность. Так, например, уголовная ответственность применяется за преступления и включает самые строгие меры государственного принуждения. Порядок ее осуществления регламентирован наиболее детально и определяется уголовным, уголовно-процессуальным и уголовно-исполнительным законодательством. Ряд принципов уголовной ответственности закреплен в международных пактах и в конституционном законодательстве. Привлечению определенного лица к уголовной ответственности в качестве обвиняемого обычно предшествуют возбуждение уголовного дела по факту преступления, сбор и исследование относящихся к этому делу доказательств. С момента привлечения к уголовной ответственности обвиняемый имеет право на защиту. Уголовно-процессуальным законодательством определены права и обязанности обвиняемого и других участников процесса, а также правомочия должностных лиц и государственных органов, ведающих производством по делу, порядок сбора и исследования доказательств, применения в случае необходимости принудительных мер (обыск, выемка, привод и др.). Решающей стадией уголовной ответственности является рассмотрение дела в судебном заседании. Согласно Конституции, никто не может быть признан виновным в совершении преступления, подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда и в соответствии с законом. Каждый осужденный за уголовное преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящей судебной инстанцией в порядке, установленном законом, а также на прошение о помиловании или смягчении наказания. Назначенное виновному наказание исполняется по нормам уголовного и уголовно-исполнительного законодательства. Отношения уголовной ответственности завершаются отбытием наказания, назначенного осужденному, либо освобождением от наказания в результате помилования или амнистии.

Административная ответственность осуществляется на основе законодательства об административных правонарушениях. Производство по делу начинается с составления протокола об административном правонарушении. В предусмотренных законом случаях к лицу, привлеченному к административной ответственности, могут применяться меры обеспечения производства по делу:

административное задержание лица, личный досмотр, досмотр вещей и изъятие вещей и документов. Дела об административных правонарушениях рассматривают административные комиссии при местных исполнительных органах, народные суды, народные судьи, органы внутренних дел, органы государственных инспекций и другие государственные органы и должностные лица, уполномоченные на то законодательными актами. Дело рассматривается открыто, в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности. Привлеченный к ответственности вправе знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, пользоваться юридической помощью адвоката, обжаловать постановление по делу, имеет ряд других прав. Законодательством определены сроки привлечения к административной ответственности и исполнения наложенных взысканий.

Дисциплинарная ответственность применяется за нарушение трудовой, учебной, служебной, воинской дисциплины. Рабочие и служащие, нарушившие трудовую дисциплину, привлекаются к дисциплинарной ответственности администрацией предприятия, учреждения, организации. До наложения взыскания должны быть затребованы объяснения от нарушителя трудовой дисциплины. Законодательством определены порядок обжалования дисциплинарного взыскания, сроки его применения и действия, порядок снятия (в том числе досрочного). Определенную специфику имеет дисциплинарная ответственность работников гражданской авиации, железнодорожного транспорта, военнослужащих, предусмотренная уставами о дисциплине, а также дисциплинарная ответственность судей и некоторых других категорий должностных лиц, дела о проступках которых рассматриваются и решаются специальными дисциплинарными коллегиями.

От штрафной, карательной ответственности отличается правовосстановительная ответственность, которая заключается в восстановлении незаконно нарушенных прав, в принудительном исполнении невыполненной обязанности. Особенность этого вида ответственности в том, что в ряде случаев правонарушитель может сам, без вмешательства государственных органов, выполнить свои обязанности, восстановить нарушенные права, прекратить противоправное состояние. На этом основаны дополнительные санкции, применяемые к правонарушителю в процессе реализации этих отношений ответственности (пени, штрафы, другие меры принуждения). Правовосстановительная ответственность возникает с момента правонарушения и завершается восстановлением (в установленных законом пределах) нарушенного правопорядка. Процессуальные нормы регулируют осуществление этого вида ответственности в случае спора (в суде, в арбитраже) или отказа правонарушителя восстановить нарушенный правопорядок (исполнительное производство).

В процессе осуществления ответственности могут применяться предусмотренные законодательством принудительные меры, обеспечивающие производство по делу о правонарушении, - меры обеспечения доказательств (обыски, выемки и др.) или исполнения решения (опись имущества, его изъятие и др.), а также меры пресечения (отстранение от работы, задержание, содержание под стражей и др.). Принудительные меры носят вспомогательный характер: их

применение зависит от тяжести правонарушения, но не содержит его итоговой правовой оценки (их применением не исчерпывается и не решается вопрос об ответственности за правонарушение). При применении санкции они поглощаются назначенным наказанием, взысканием, принудительным исполнением.

Если общественно опасное деяние совершено в состоянии невменяемости или лицо, его совершившее, заболело душевной болезнью, лишающей возможности отдавать отчет в своих действиях или руководить ими, суд может применить принудительные меры медицинского характера, не являющиеся ответственностью (помещение в психиатрическую больницу общего или специального типа).

Для обеспечения рефлекторности системы управления важно, что помимо штрафной и восстановительной ответственность выполняет и предупредительную функцию.

Если основные функции юридической ответственности - превентивная и карательная (штрафная), то функции мер защиты сводятся к восстановительным задачам, к тому, чтобы обеспечить исполнение юридической обязанности, защиту права. Меры защиты охарактеризованы С.С. Алексеевым в качестве первичных правоохранительных санкций, имеющих ограниченную программу - восстановление нарушенного правового состояния. «Мера ответственности преследует более глубокую, стратегическую цель - нравственно-психологическое преобразование сознания правонарушителя; непосредственная же цель меры защиты исчерпывается ее тактическим действием».[76]

С критикой концепции мер защиты выступил О.Э. Лейст. В своих монографиях он отстаивает принцип: меры защиты являются теми же самыми мерами ответственности. «Содержание санкции зависит от обеспечиваемой ею обязанности: предусмотренные санкцией меры принуждения должны в максимально возможной степени служить реальному исполнению соответствующей обязанности, пресекать ее нарушение и устранять его вредные последствия».[77]

Каждая санкция содержит определенный заряд кары, порицания, осуждения, который реализуется в отношениях ответственности за правонарушение, причем строгость санкции (интенсивность угрозы) должна соответствовать степени общественной опасности (вредности) правонарушения, а тем самым и категоричности правового запрета.

Любые санкции (и ответственность, и меры защиты), по Лейсту, нужны прежде всего для обеспечения реального исполнения обязанности, пресечения попыток выхода за пределы должного поведения, определенного нормами права, для восстановления в первоначальном виде нарушенных прав и отношений. К сожалению, пишет Лейст О.Э., «этот прямой способ охраны (восстановления) правопорядка не всегда возможен, а иногда недостаточен: правонарушением может быть причинен необратимый ущерб, возмещение которого нереально; не всегда можно (и целесообразно) принудить правонарушителя к реальному ис-

[76] Алексеев С.С. Проблемы теории права. в 2-х томах. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 379.
[77] Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. С. 24.

полнению; устранение некоторых вредных последствий правонарушения иногда возможно, но недостаточно и т.д.».[78]

Далее автор приводит интересный пример: согласно действующему законодательству, лицо, самовольно вселившееся в чужую квартиру, подлежит выселению оттуда. Совершенно очевидно, что если лицо действовало умышленно (или имеет место вина в форме неосторожности), то перед нами правонарушитель. Однако санкция, применяемая к правонарушителю, не влечет дополнительных неблагоприятных последствий для него, не способна служить цели правовой превенции, а ограничивается лишь функцией восстановления первоначального положения. В этом и других подобных случаях теоретики права попадают в сложное положение: либо им приходится признать, что за целый ряд правонарушений не установлена юридическая ответственность, и правонарушитель не получает заслуженного наказания, либо допустить, что юридическая ответственность не всегда связана с дополнительными (безэквивалентными) обременениями личного или имущественного характера.

Б.Т.Базылев объясняет сложившееся противоречие несовершенством отечественной правовой системы. Он предлагает пересмотреть те нормы гражданского права, которые в случае виновных правонарушений предусматривают лишь принудительное исполнение обязанности; такая обязанность должна быть дополнена мерами имущественной ответственности.

Главное назначение санкции должно состоять в ее предупредительной, а не компенсационной роли. Если предприятие сделало все возможное для выполнения обязательства и тем не менее его не выполнило по не зависящим от него причинам (отсутствие вины по ст. 400 ГК), то очевидно, что «возложение в этом случае на него материальной ответственности не преследует и не может преследовать целей предупредительного характера».[79]

Одним из спорных моментов отечественного законодательства является ответственность за неуплату алиментов. Ныне действующий СК РФ в п. 2 ст. 80 закрепляет следующее положение: «В случае, если родители не предоставляют содержание своим несовершеннолетним детям, средства на содержание несовершеннолетних детей взыскиваются с родителей в судебном порядке».

По мнению Н.С.Малеина, нельзя признать мерой ответственности взыскание алиментов по решению суда с лиц, уклоняющихся от их уплаты, т.к. это будет лишь принуждением к исполнению общей для всех обязанности, установленной законом. «Ответственность может наступить лишь в случае злостного уклонения от уплаты алиментов по ст. 157 УК РФ».[80]

Иное решение проблемы находим в работе О.Э. Лейста, который считает, что принудительное исполнение обязанности по уплате алиментов по судебному решению является юридической ответственностью. Он отмечает: правовое состояние плательщика алиментов по судебному решению отличается от положения лица, добровольно исполнившего данную обязанность. Он несет особые

[78] Лейст О.Э. Указ.раб. С. 58.

[79] Базылев Б.Т. Об институте юридической ответственности // Советское государство и право. 1975. С. 111.

[80] Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 144.

правовые обременения: взыскание по исполнительному листу существенно затрагивает его честь и достоинство. Точно так же выселение лиц, самоуправно занявших чужую жилплощадь, по материально-правовым последствиям, пишет О.Э. Лейст, «означает лишь восстановление правомерного состояния, однако процессуальная форма реализации этих санкций связана с причинением существенного урона ряду субъективных прав правонарушителя, поскольку к нему применяется непосредственное принуждение».[81]

Многие исследователи полагают, что неким сущностным элементом, первоосновой ответственности является именно юридическая обязанность. Думается, в основе этой позиции лежит следующее рассуждение. Государство, как гарант существующего правопорядка, наделяется правом подвергнуть наказанию любое лицо, нарушившее закон. По отношению же к лицу, действующему правомерно, этого права у государства нет, и любые действия «наказательного» толка в отношении этого лица являются незаконными. А так как субъективное право не может существовать без корреспондирующей ему юридической обязанности, то именно эта вновь возникшая в связи с совершением правонарушения обязанность, как нечто новое в правовом статусе лица, и именуется ответственностью. Взгляд на ответственность как обязанность получил развитие в трудах С.Н. Братуся. Юридической ответственностью он называет «состояние государственного принуждения к исполнению нарушенной обязанности или же исполнение новой обязанности под воздействием того же принуждения».[82]

Как известно, ответственность может наступать лишь вследствие нарушения юридической обязанности, в случае чего, как пишет Братусь, полностью раскрывается содержание нормы, которое выражается не только в требовании о надлежащем поведении обязанного лица, но и (при невозможности осуществить это требование или при отпадении в нем интереса) в требовании о возмещении убытков, поскольку речь идет об имущественных отношениях. «В этом случае наступает трансформация правоотношения. Хотя новая обязанность и именуется ответственностью, но по своей юридической природе это обязанность, содержанием которой является необходимое должное поведение».[83]

Согласно взглядам С.Н. Братуся, в результате правонарушения не возникает нового правоотношения. Ответственность, считает он, не правоотношение, а атрибут, свойство обязанности на той стадии ее реализации, когда она не исполняется добровольно даже при желании обязанного лица (что характерно для уголовных и административных правонарушений), и поэтому применяется государственное принуждение. Конструкцию охранительного правоотношения С.Н. Братусь считает искусственной, не вызванной необходимостью, аргументируя это тем, что «нового правоотношения при наступлении ответственности не возникает, а реализуется правоотношение, содержанием которого является либо ранее существовавшая обязанность, либо обязанность, вновь возникшая в связи с правонарушением».[84]

---

[81] Лейст О.Э. Указ. соч. С. 89.
[82] Братусь С.Н. Указ. соч. С. 4.
[83] Там же. С. 106.
[84] Братусь С.Н. Указ. соч. С. 103.

С данной позицией согласен Д.А. Липинский. Именно обязанность, считает он, является сущностью ответственности. Обязанность непременно присутствует в государственно-принудительной форме ответственности, т.к. может и не быть наказания, может отсутствовать осуждение, судимость (наказанность), но обязанность понести неблагоприятные последствия будет иметь место независимо от того, выявлен правонарушитель или нет. Кроме того, понятие ответственности должно включать как обязанность правонарушителя подвергнуться неблагоприятным последствиям, так и само претерпевание этих последствий. Иначе, пишет он, «пришлось бы признать, что правовая ответственность существует и тогда, когда нарушитель не установлен».[85]

Против идеи о том, что с момента правонарушения возникает соответствующая обязанность лица подвергнуться мерам государственного принуждения, выступил в своих работах О.Э.Лейст. Он пишет, что «если согласиться с предположением о том, что с момента совершения преступления возникает обязанность преступника понести, отбыть наказание, то уклонение лица, совершившего преступление, от следствия и суда, отрицание им своей вины, оспаривание обвинения и даже обжалование приговора - все это должно было бы влечь применение к нему особых санкций за нарушение названной обязанности».[86]

Однако, думается, О.Э.Лейст не учитывает то, что добровольное исполнение этой обязанности может существенно повлиять на правовое положение лица, привлекаемого к ответственности (явка с повинной в уголовном праве). Не выполняя данную обязанность, лицо лишается права и возможности улучшить, во многих случаях существенно, свое правовое положение, что под определенным углом зрения также можно признать (пусть и с большой долей условности) ответственностью.

Здесь нет противоречия, которое отмечает О.Э. Лейст, с конституционным правом граждан на защиту (в процессуальном смысле). Это право, что следует из буквы и духа закона, дается не для того, чтобы лицо, виновное в совершении преступления, получило возможность уклониться от ответственности и избежать исполнения соответствующей обязанности. Оно необходимо, как нам кажется, лишь для обеспечения равных правовых возможностей сторон возникающего процессуального правоотношения с конечной целью - вынесение наиболее справедливого (правосудного) решения по делу.

Против концепции обязанности выдвигают и другой аргумент: обязанность существует и в том случае, если преступник в течение длительного времени уклоняется от следствия и суда. То, что называется в этом случае ответственностью, пишет О.Э.Лейст, «на самом деле называется безответственностью, а принципиальное значение здесь имеет именно тот факт, что преступник не обнаружен, не изобличен, не наказан».[87]

Теории права известно деление правоотношений на регулятивные и охра-

[85] Липинский Д.А. Указ. соч. С. 100-101.
[86] Лейст О.Э. Указ. соч. С. 184.
[87] Лейст О.Э. Указ. соч. С. 189.

нительные, при этом первые возникают на основе регулятивных норм, закрепляющих общеобязательные правила поведения участников общественных отношений, а вторые связаны с охранительными нормами, предусматривающими правовые последствия нарушения регулятивных норм и направленными, таким образом, на охрану общественных отношений. В этом случае правонарушение выступает юридическим фактом, основанием возникновения охранительного правоотношения, в рамках которого и следует искать правовую ответственность.

О.Э. Лейст определяет юридическую ответственность как взятые в динамике правоотношения между правонарушителем (или лицом, обвиняемым в правонарушении) и государственными органами (или потерпевшим от правонарушения). Основные вопросы, решаемые в рамках этих отношений, - наличие или отсутствие правонарушения, необходимость применения санкции и определение ее пределов. «Право на защиту (как конститутивный элемент ответственности) возникает с момента привлечения к ответственности и в процессе ее осуществления модифицируется соответственно стадиям ответственности».[88]

По мнению С.С.Алексеева, юридическая ответственность представляет собой правовое явление (последствие), которое существует и реализуется в рамках особого, охранительного правоотношения.

При этом «выражение «возложить юридическую ответственность» означает установление правовой обязанности претерпевать, принимать воздействие государственно-принудительного характера, а выражение «нести ответственность» означает исполнение, реализацию этой обязанности по правоотношению».[89]

В ряде случаев, отмечает Алексеев, правовая ответственность возникает лишь на определенной стадии развития охранительного правоотношения. Так, «уголовные правоотношения возникают в момент совершения преступления, а уголовная ответственность - лишь после того, как данное охранительное правоотношение (в результате исследования обстоятельств преступления, разбирательства уголовного дела и вынесенного по делу обвинительного приговора) полностью развернулось, конкретизировалось».[90] В сущности, юридическая ответственность выражает реализующееся, осуществляемое охранительное правоотношение, т.е. правоотношение в таком его состоянии, когда в его рамках реально применяются санкции, а правонарушитель фактически несет юридическую обязанность по претерпеванию определенных лишений штрафного характера.

В юридической литературе существует подход, согласно которому правовая ответственность - это процесс, в котором можно выделить определенные стадии.

В самом общем виде выделяют такие стадии, как возникновение, конкретизация и реализация юридической ответственности.[91]

---

[88] Лейст О.Э. Указ. соч. С. 170.
[89] Алексеев С.С. Указ. соч. С. 382.
[90] Там же. С. 383.
[91] См.: Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Указ. соч. С. 88.

О.Э. Лейст выделяет следующие стадии штрафной ответственности:

1. привлечение к ответственности, т.е. официальное обвинение определенного лица в совершении правонарушения с немедленным обеспечением ему правовой возможности защищаться от этого обвинения;

2. исследование обстоятельств дела и личности правонарушителя, подготовка решения о применении к нему санкции или освобождении от ответственности;

3. вынесение решения по делу и вступление его в законную силу;

4. исполнение наказания;

5. течение срока «состояния наказанности» (судимости).

Стадии правовосстановительной ответственности выглядят несколько иначе:

1. возникновение в результате правонарушения обязанности возместить причиненные убытки (вред, ущерб);

2. требование потерпевшего о выполнении этой обязанности;

3. рассмотрение спора, решение дела и применение санкции компетентным органом (судом);

4. принудительное исполнение решения, если оно не выполнено добровольно.

Особенностью такой ответственности является то, что «она может прекратиться на любой стадии добровольным исполнением существующих обязанностей».[92]

К дискуссии по проблеме стадий примыкает вопрос о моменте возникновения юридической ответственности, по которому было высказано множество точек зрения. Можно выделить четыре основных подхода, согласно которым правовая ответственность возникает в момент:

- совершения правонарушения;
- официального выявления лица, совершившего правонарушение;
- привлечения лица в качестве обвиняемого;
- вынесения обвинительного приговора.

Каждый из обозначенных подходов не лишен оснований, так как базируется на определенном понимании самого феномена юридической ответственности. На наш взгляд, наиболее точное соотношение между такими правовыми явлениями, как юридическая ответственность и охранительное правоотношение, дано в работе И.С. Самощенко и М.Х. Фарукшина. По их мнению, «охранительное правоотношение порождается самим правонарушением, а юридическая ответственность возникает лишь после установления объективного факта правонарушения (его признания) компетентными органами или лицами».[93]

И.С. Самощенко и М.Х. Фарукшин выступили с критикой идеи разделения ответственности на стадии. Они отмечают, что общим недостатком существующих позиций является отождествление юридической ответственности либо с охранительным правоотношением в целом, либо с одним из его элементов -

[92] Лейст О.Э. Указ. соч. С. 136-149.

[93] Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 69.

обязанностью правонарушителя отвечать, претерпевать лишения за противоправное деяние. Вместе с тем, эти явления не совпадают, хотя и близки по своему правовому содержанию. Ответственность правонарушителя имеет место лишь на определенной стадии в развитии правоотношения. «Применение к правонарушителю юридических санкций, в том числе наказания, не является какой-то отдельной стадией осуществления правовой ответственности. В этом применении состоит вся юридическая ответственность».[94]

И.С. Самощенко и М.Х. Фарукшин считают возможным выделение стадий охранительного правоотношения, но не юридической ответственности. В соответствии с их взглядами, данное правоотношение, возникающее в момент совершения правонарушения проходит, в своем развитии две стадии: от объективного факта правонарушения до установления его компетентными государственными органами, должностными лицами либо признания сторонами в договоре или обязательстве из причинения вреда (первая стадия) и с момента вынесения решения о возложении юридической ответственности или применения контрагентом обусловленных в законе или договоре санкций до момента реализации правовой ответственности (вторая стадия)

При таком понимании ответственности сам по себе отпадает вопрос о моменте ее возникновения.

Завершая освещение проблемы юридической ответственности, хотелось бы сделать ряд выводов. Как отмечают исследователи, сам термин «ответственность» в юридической литературе и законодательстве не всегда применяется в собственном значении этого слова. Так, можно встретиться с утверждением, что страховщик несет ответственность за убытки, вызванные наступлением страхового случая (см. п. 2 ст. 937 ГК РФ). Совершенно очевидно, что применение к страховщику термина «ответственность» не отражает существа дела, поскольку возмещение убытков, вызванных наступлением страхового случая, означает выполнение обязанности, принятой им на себя по договору, то есть в результате не запрещенного правомерного действия. Данный случай не уникален. Можно даже отметить тенденцию, свойственную развитию отечественного права на современном этапе, - любые нежелательные для лица последствия неких событий или юридически значимых действий называть «ответственностью». Например, выражение «нести ответственность по обязательствам», часто употребляемое в действующем ГК РФ, обозначает не что иное, как необходимость исполнения взятых на себя обязательств (что следует из анализа ст. 24, 69 п. 1 и др. ГК) и, конечно, обязанность, в случае их нарушения, возместить убытки, выплатить неустойку и проч. - подвергнуться мерам ответственности.

Большой интерес представляет употребление выражения «привлечение к уголовной ответственности» в действующем УПК РФ. Здесь под привлечением к уголовной ответственности понимается привлечение лица в качестве обвиняемого как стадия уголовного процесса. Конечно, «привлечение к ответственности» еще не является ее реализацией, однако само употребление термина «ответственность» при характеристике правового статуса лица на досудебной

[94] Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. С. 69.

стадии судопроизводства ставит массу вопросов: об ответственности до вступления в законную силу обвинительного приговора суда, которым (а не следователем) будет установлена вина лица в совершении преступления; о квалификации правомочий следователя освобождать лицо от уголовной ответственности до судебного разрешения вопроса, например, в связи с деятельным раскаянием; о проведении уголовным и уголовно-процессуальным законодательством разграничения институтов освобождения от уголовной ответственности и от наказания и т.д. К сожалению, как видим, доктринальное понимание ответственности и ее нормативное закрепление находятся в неразрешимом противоречии, которое может быть снято либо реформированием законодательства, либо разработкой нового понятия юридической ответственности.

§ 2. Сущность, признаки и особенности ответственности в сфере управленческих отношений

Чаще всего в литературе о юридической ответственности встречается ее трактовка как меры государственного принуждения, как реакции на совершенное правонарушение. Так, О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский определяют юридическую ответственность как «меру государственного принуждения, основанную на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающуюся в установлении для него определенных отрицательных последствий в виде ограничений личного или имущественного порядка».[95] При этом они утверждают, что только сочетание этих трех элементов (мера государственного принуждения, юридическое и общественное осуждение, а также установление отрицательных последствий) создает основание для юридической ответственности.[96]

Таким образом, правовая ответственность имеет внешний по отношению к правонарушителю государственно-принудительный характер. По мнению О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородского, она есть мера принуждения к соблюдению норм права, применяемая органами государства к тем, кем эти нормы нарушаются; юридические последствия, не связанные с мерами государственного принуждения, нельзя относить к области правовой ответственности.[97] Между тем сторонники данной точки зрения упускают из внимания, что юридическая ответственность и государственное принуждение — разные по объему понятия. Кроме того, слово «мера» затрудняет дифференциацию ответственности как таковой и ее видов, также называемых мерами. Более того, ведь наказание, в свою очередь, определяется как государственное принуждение. Получается, что ответственность и наказание — одно и то же, хотя очевидно, что подобное отождествление недопустимо.[98]

В общем, ответственность можно определить как неблагоприятные послед-

[95] Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 34.
[96] Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С.8.
[97] Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 318.
[98] Тархов В.А. Понятие юридической ответственности // Правоведение. 1973. № 2. С. 36.

ствия ненадлежащего, осуждаемого моралью или правом поведения виновного лица.

Моральная (этическая) ответственность наступает в случае нарушения руководителем этических норм, представляющих собой систему общих ценностей и правил этики, соблюдение которых обязательно для всех работников организации. Этические нормы включают оценки смысла жизни, назначения человека, содержания добра и зла, морального долга, нравственных принципов и идеалов (благородство, вежливость, выдержка, гуманизм, доверие, единство слова и дела, искренность, правдивость, принципиальность, самообладание, скромность). Данный вид ответственности реализуется в форме изменения общественного мнения о руководителе, вынесении ему общественного порицания, объявления о его несоответствии должности по этическим соображениям. В качестве примера можно привести руководителя, злоупотребляющего спиртными напитками. Такой руководитель может быть еще вполне здоровым, не страдающим алкоголизмом человеком, который только-только начал спиваться. Пьянство, чаще всего, носит закрытый характер, в нём принимают участие такие же руководители-алкоголики, или избранный круг подчиненных. Прежде всего, данный руководитель перестаёт пользоваться доверием у подчинённых, так как, обещая что-то в пьяном виде, на следующее утро он об этом забывает. По вине такого руководителя, принимающего часто противоречивые управленческие решения в организации, может возникать множество конфликтов между сотрудниками. Сотрудники вынуждены сами улаживать их между собой. Организация живет своей жизнью, и нить управления теряется. А руководитель проводит все больше времени с членами своей алкогольной группы. Вот почему в данном случае очень важно моральное осуждение поведения такого руководителя со стороны вышестоящего руководства, а также коллектива организации, так как часто, особенно на начальных стадиях алкоголизации, не происходит снижения эффективности деятельности организации в целом за счёт того, что руководящие функции принимают на себя замещающие руководителя должностные лица. В этот период невозможно привлечение руководителя-алкоголика к юридической ответственности, так как для этого нет никаких даже формальных оснований, ведь злоупотребление алкогольными напитками может происходить и во внеслужебное время, либо при отсутствии контроля со стороны вышестоящего руководителя (например, во время его командировки).

В последнее время наметилось стремление понимать ответственность широко - как осознание субъектом своего поведения, его последствий, социальной значимости. Речь идет об ответственности, связанной с активной, инициативной, сознательной правомерной деятельностью субъектов. Так, например, в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответственность прямо отождествляется с самодеятельностью населения по решению вопросов местного значения. Смешение ответственности за позитивное исполнение обязанностей - подготовку и принятие решений и ответственности за неисполнение и ненадлежащее исполнение должностных обязанностей - нашло место в законе «Об основах государственной службы». Такой подход послужил основанием для рассмотрения ответст-

венности в двух аспектах: «позитивном» - перспективном, за будущие действия, и ретроспективном - традиционном, за совершенные действия.

Позитивная ответственность сопряжена со свободой личности, возможностью выбрать свою линию поведения, самостоятельно определить направленность своих поступков. Ответственность является условием подлинной свободы. Действительно свободный человек в целях достижения своей свободы должен постоянно сообразовывать свое поведение с общественными требованиями, то есть действовать ответственно. Свобода, таким образом, становится осознанной и ответственной деятельностью, основанной на познании необходимости и свободном выборе. Свободный выбор цели и средств ее достижения, свободно принятое решение действовать предполагают, таким образом, ответственность соответствующих субъектов. Неограниченная свобода, свобода без ответственности превращается в свою противоположность - в произвол.

По сути, позитивная ответственность отражает такой аспект социальных связей и отношений людей, которые характеризуют процесс осуществления предоставленных прав, исполнение возложенных обязанностей, основанный на выборе поведения и его оценке с учетом интересов общества, где осознание, правильное понимание гражданином, должностным лицом возложенных на него обязанностей, обусловливающих надлежащее отношение к обществу, другим лицам, составляет субъективную сторону, а само поведение, вызванное внутренними мотивами, - объективную сторону позитивной ответственности.

Взгляды, трактующие ответственность как осознание личностью собственного долга перед обществом и другими людьми, весьма распространены в философской и вообще социально-политической литературе. Безусловно, этот аспект является мощным фактором, обеспечивающим надлежащее исполнение своих обязанностей гражданами и должностными лицами. Однако значение, придаваемое позитивной ответственности как важнейшему средству обеспечения законности и правопорядка, при всех ее очевидных достоинствах, на наш взгляд, слишком преувеличено. Лишь немногие личности руководствуются соображениями совести и долга в повседневной жизни. Гибкость сознания позволяет большинству поступаться даже самыми жесткими нравственными принципами и, при определенных обстоятельствах, действовать вопреки закону. Поэтому для соблюдения режима законности в государственном управлении требуются более существенные механизмы воздействия на нарушителей норм права. И таким средством выступает, например, персональная юридическая ответственность.

В традиционном (ретроспективном) понимании рассматриваемая категория характеризует ответственность за прошлое, совершенное противоправное деяние. Общепринятого взгляда на такой аспект правовой ответственности и, соответственно, ее понятия в научной литературе еще не сложилось. Одни авторы юридической ответственностью считают обязанность отвечать (или давать отчет) за свои противоправные действия, другие - обязанность претерпевать определенные лишения, отрицательные последствия за противоправный проступок, третьи рассматривают ее как обязанность, но возникающую не из факта правонарушения, а в связи с принятием правоприменительного акта, четвертые

связывают данное понятие с реализацией мер государственно-принудительного характера, пятые - со способностью субъекта давать отчет за свое противоправное деяние и претерпевать меры принудительного воздействия.

Под ответственностью часто понимают точно обозначенную компетенцию должностных лиц. Мы видим, что в большинстве случаев термином «ответственность» в юридической литературе обозначается разновидность юридической обязанности.

С данной позицией согласен Д.А. Липинский. Именно обязанность, считает он, является сущностью ответственности. Обязанность непременно присутствует в государственно-принудительной форме ответственности, т.к. может и не быть наказания, может отсутствовать осуждение, судимость (наказанность), но обязанность понести неблагоприятные последствия будет иметь место независимо от того, выявлен правонарушитель или нет. Кроме того, понятие ответственности должно включать как обязанность правонарушителя подвергнуться неблагоприятным последствиям, так и само претерпевание этих последствий. Иначе, пишет он, пришлось бы признать, что правовая ответственность существует и тогда, когда нарушитель не установлен,[99] что является в корне не верным. Правовая обязанность не может отождествляться с правовой ответственностью, так как правовая обязанность исполняется в принудительной форме вопреки воле обязанного лица. Добровольное же исполнение обязанности юридической ответственностью не является. Следовательно, ответственность - это не обязанность, выступающая как «мера определенных неблагоприятных для субъекта лишений, ограничений личного и имущественного характера»[100], проистекающих из правонарушения, а само их претерпевание в состоянии принуждения. Другими словами, это уже исполняемая под принуждением обязанность. Обязанность может быть исполнена или не исполнена. Но когда наступает ответственность, то есть приводится в действие аппарат принуждения, выбора у ответственного лица нет - оно не может не выполнить действий, составляющих содержание реализуемой обязанности, или воздержаться от них. [101]

Против идеи о том, что с момента правонарушения возникает соответствующая обязанность лица подвергнуться мерам государственного принуждения, выступил в своих работах О.Э. Лейст. Он пишет, что если согласиться с предположением о том, что с момента совершения преступления возникает обязанность преступника понести, отбыть наказание, то уклонение лица, совершившего преступление, от следствия и суда, отрицание им своей вины, оспаривание обвинения и даже обжалование приговора - все это должно было бы влечь применение к нему особых санкций за нарушение названной обязанности. [102]

Против концепции обязанности выдвигают и другой аргумент: обязанность существует и в том случае, если преступник в течение длительного времени уклоняется от следствия и суда. То, что называется в этом случае ответственно-

[99] Липинский Д.А. Указ. соч. С. 100-101.
[100] Там же. С.39-40.
[101] Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С.88.
[102] Лейст О.Э. Указ. соч. С. 184.

стью, пишет О.Э. Лейст, на самом деле называется безответственностью, а принципиальное значение здесь имеет именно тот факт, что преступник не обнаружен, не изобличен, не наказан.[103]

Ответственность нельзя считать результатом правонарушения. Это признается всеми, кто, различая ответственность перспективную (чувство долга) и ретроспективную (санкции за пренебрежение долгом), сводит ее к регулируемой правом обязанности дать отчет в своих действиях, будут ли они противоправными или правомерными. Подобных воззрений, например, придерживается В. А. Тархов, заявляя, что «множество правовых обязанностей выполняется без какого-либо намека на ответственность»[104]; «когда общественные отношения осуществляются нормально, ответственность существует, но не применяется» и т. п.[105] Ясно, что ни в каком ином смысле, кроме как в значении санкции за неправомерные поступки, ответственность здесь и не могла бы подразумеваться. А раз поступок неправомерен, он не должен исчерпываться для нарушителя последствиями, наступающими в нормальной обстановке. Нужно, чтобы ответственность проявлялась не в исполнении нарушенного обязательства, хотя бы и принудительном, а в возмещении убытков. Иными словами, отрицательные последствия для нарушителя в виде лишения субъективных гражданских прав, возложения новых или дополнительных обязанностей - вот что такое ответственность по господствующему в современной юридической литературе мнению.[106] Но если ответственность всегда есть какой-то новый урон или дополнительное обременение, необходимы оправдывающие это ее действие специальные предпосылки, заложенные в самом поведении привлекаемого к ответственности субъекта.

Определение юридической ответственности как опосредованное государственным принуждением исполнение обязанности охватывает все случаи нарушения обязанностей, является необходимой и достаточной основой для уяснения и практического применения категории ответственности. Объектом должностного правонарушения выступает совокупность общественных отношений, обеспечивающих формирование и нормальное функционирование государственного аппарата. Под государственным аппаратом при этом следует понимать весь механизм государства, охватывающий органы государственной

---

[103] Лейст О.Э. Указ. соч. С. 189.

[104] См.: Тархов В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973. С. 6 - 10.

[105] Там же. С. 4, 5, 13, 18.

[106] См.: Антимонов Б.С. Основания договорной ответственности социалистических организаций. М., 1962. С. 14 - 18; Басин Ю.Г. Материальная ответственность предприятий и организаций за невыполнение заданий и обязательств. М., 1969; Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955. С. 7 - 8; Кофман В.И. Ответственность за нарушение обязательств // Советское гражданское право / под ред. О. А. Красавчикова: в 2-х т., Т. 1, М., 1957 С. 479 - 484; Красавчиков О.А. Ответственность, меры защиты и санкции в советском гражданском праве // Учен. труды Свердловск. юрид. ин-та, Свердловск, 1971, вып. 27. С. 16; Малеин Н.С. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях. М., 1969; Матвеев Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности. М., 1970. С. 30 - 57; Райхер В.К. Правовые вопросы договорной дисциплины в СССР. Л., 1958. С. 71 - 72.

власти, органы государственного управления, осуществляющие исполнительно-распорядительную деятельность.

Осуществление государственной власти требует непрерывной, преемственной и компетентной работы профессиональных служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, называемой государственной службой. Государственная служба включает в себя федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации, и государственную службу субъектов федерации, находящуюся в их ведении. Первичным, и в определенной степени обособленным, организационным элементом государственной службы является государственная должность.

Государственная должность - должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Государственная должность характеризуется установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий соответствующего государственного органа и денежным содержанием. Государственным служащим считается гражданин Российской Федерации, исполняющий обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта федерации.

В целях технического обеспечения деятельности государственных органов в их штатное расписание могут включаться должности, не относящиеся к государственным должностям. Деление должностей по объему полномочий на собственно должностных лиц и иных служащих имеет большое юридическое значение. Очевидно, что не все должностные лица относятся к служащим, а те из них, которые состоят на государственной службе, являются должностными лицами. Проведение четкого раздела между двумя названными категориями работников государственных органов необходимо, прежде всего, для решения вопроса о возможности их привлечения к ответственности за служебные правонарушения.

На наш взгляд, основой классификации индивидуальных субъектов государственного управления является степень причастности того или другого должностного лица к процессу формирования государственной политики, возможность реализации собственной воли, частного интереса в общегосударственной воле путем совершения юридически значимых действий. С этой точки зрения, если государственный служащий (в том числе государственный служащий, занимающий государственную должность), по определению, только проводит, реализует государственную политику, то должностное лицо (прежде всего, должностное лицо, не состоящее на государственной службе) государственную политику формирует.

Понятие должностного лица играет важнейшую роль при определении круга деяний, относимых к должностным правонарушениям. Его легальная формулировка содержится в примечании к ст.170 Уголовного кодекса, в котором сказано, что должностными считаются лица, постоянно или временно осуществляющие функции представителей власти, а также занимающие постоянно

или временно должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, или выполняющие такие обязанности по специальному полномочию. Разъяснение этому понятию было дано Пленумом Верховного суда СССР в постановлении от 30 марта 1990 г.

Во-первых, к представителям власти относятся работники государственных органов и учреждений, наделенные правом в пределах своей компетенции предъявлять требования, а также принимать решения, обязательные для исполнения гражданами и организациями независимо от их ведомственной принадлежности и подчиненности. Это должностные лица, наделенные полномочиями публичного характера, то есть распорядительной властью в отношении многих физических и юридических лиц, организационно им не подчиненных. Представители власти обладают функциональной властью вне рамок организации, в которой они состоят в должности.

При характеристике служебного статуса представителей власти, конечно, уместнее было бы использовать термин «руководитель». Но дело в том, что нормативная лексика допускает его употребление, не вдаваясь в суть этого понятия. В федеральном законе «О борьбе с коррупцией» впервые дано определение понятию руководителя как «должностного лица, занимающего особо ответственное положение», то есть должностного лица, порядок назначения или избрания которого регулируется Конституцией Российской Федерацией, федеральными конституционными и иными федеральными законами, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, а также лица, которому должностное лицо, занимающее особо ответственное положение, в установленном порядке делегирует реализацию отдельных своих полномочий. Такой подход нам кажется вполне оправданным. Именно потому, что руководители наделены несравненно большими правами, чем другие должностные лица и могут действовать от имени и по поручению государства как внутри организации, так и вовне ее, закон может и должен устанавливать повышенную ответственность за правонарушения, совершенные ими в связи с выполнением должностных обязанностей.

Во-вторых, под организационно-распорядительными обязанностями следует понимать функции по осуществлению руководства трудовым коллективом, участком работы и деятельности отдельных работников. А под административно-хозяйственными обязанностями - полномочия по управлению или распоряжению государственным имуществом.

Таким образом, должностные лица своими действиями могут, вернее, не могут не создавать юридические последствия для организации, в которых они занимают должности. Вред, причиненный должностным лицом в результате противоправных действий, - всегда существенный вред, так как затрагивает интересы многих сторон, независимо от того, были ли направлены его действия на ущемление прав конкретного человека, группу лиц, организацию, государство или общество в целом. В этом заключается высокая общественная опасность противоправного поведения должностного лица государства, независимо от степени вины и направленности, всегда противоречащего целям государства,

дискредитирующего деятельность органов государственной власти.

В юридической ответственности всегда выражается негативная реакция государства на поведение лица, совершившего правонарушение. При установлении и назначении ответственности принимает материальную форму государственный интерес, направленный на обеспечение стабильности и эффективности функционирования государства и государственных институтов.

Итак, выделим следующие признаки юридической ответственности. Во-первых, юридическая ответственность - это форма государственного принуждения и - при наличии вины - государственного осуждения нарушителя нормы права. Во-вторых, она применяется только к лицам, допустившим правонарушение. В-третьих, она может применяться только уполномоченными государственными и иными органами. В-четвертых, ответственность правонарушителей выражается в применении к ним предусмотренных законом мер воздействия. В качестве пятого признака некоторые авторы называют общественное осуждение действий (бездействия) правонарушителя.

Учитывая все вышеизложенные критические замечания, предлагаем собственное определение ответственности в сфере управленческих отношений. На наш взгляд, это форма принуждения, применяемая уполномоченными органами к виновному в умышленном, небрежном нанесении значимого вреда интересам государства субъекту управления за принятие недолжного (некомпетентного) управленческого решения, либо за несвоевременное принятие решения, либо за невыполнение очевидных обязательств.

Само по себе осуществление управленческих полномочий требует непрерывной, преемственной и компетентной работы профессиональных управленцев по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, называемой государственной службой. Государственная служба включает в себя федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации, и государственную службу субъектов федерации, находящуюся в их ведении. Первичным, и в определенной степени обособленным, организационным элементом государственной службы является государственная должность.

К актам управления относятся самые разнообразные властные предписания, принимаемые в сфере управления. Ими являются приказы, распоряжения, указания и любые другие предписания, подлежащие обязательному исполнению теми лицами, которым они адресованы. Как правило, они принимаются в письменной форме, обязательность которой иногда предусмотрена законом и иными правовыми актами. Но в принципе не исключена возможность принятия властного акта в устной форме, например, отдание устного приказа, если это согласуется с обстановкой и характером деятельности соответствующего должностного лица.

Устные управленческие акты также направлены на возникновение, изменение и прекращение правоотношений. Они наиболее оперативны, с помощью них решаются разнообразные управленческие вопросы. Они широко применяются при непосредственном и оперативном руководстве. В такой форме акты могут издаваться руководителями (должностными лицами) по существу любого

ранга, от Президента до руководителя самого низкого управленческого звена, т.е. руководителями, которые наделены властными полномочиями. Обладают подобным правом и представители власти по отношению к неподчиненным по службе лицам. Виды (формы) подобных актов многочисленны и правом не определяются. Главная их суть, как и документального акта, состоит в том, что они должны иметь определенное решение, требование, предписание, указание, то есть властное волеизъявление полномочного на то лица. Устные решения могут приниматься (даваться) непосредственно во время личной беседы с подчиненным, на заседании или совещании, по телефону или с использованием иных технических средств.

Таким образом, акты управления, издаваемые в устной форме, занимают существенное место в системе правовых актов рассматриваемой категории и в целом в системе государственного управления, они многочисленны, с помощью их оперативно решается немалое количество вопросов. Обязательность (авторитарность) их исполнения подобна письменным актам. В случаях неисполнения (ненадлежащего исполнения) возможно применение мер принуждения, в том числе и мер ответственности.

Многие решения в аппарате управления оформляются документально, однако мелкие, несущественные решения, а также решения, принятые в чрезвычайных, острых, не терпящих промедления ситуациях, могут документально и не фиксироваться. Для таких решений принципиальными показателями их эффективности являются их качество, дисциплина и ответственность лица, принимающего решение. Зачастую исполнитель- подчиненный, получив задание, как правило, вынужден еще разгадать, что «пробормотал» или «рявкнул» шеф и только потом приступить к его выполнению.

Чаще всего устные управленческие решения принимаются на ежедневных совещаниях, на которых руководитель отмечает состояние работ, хвалит дисциплинированных исполнителей, критикует неисполнительность и срывы. Выясняет причины срывов, пытается помочь исполнителям и, самое главное, принимает «корректирующие решения».

В качестве профессиональной ответственности за принятие устного управленческого решения чаще всего применяется моральная (этическая) ответственность, поскольку нет формальных оснований для применения мер юридической ответственности. Однако устные управленческие решения также могут получить правовую силу, и их можно обжаловать в суде, если имеются хотя бы два человека, слышавших эти решения. В таких случаях может иметь место, например, дисциплинарная ответственность, которая реализуется в форме взыскания, замечания, выговора, перевода на низшую должность, увольнения.

Важно, что кроме рассмотренных выше формальных видов ответственности руководитель несет за свои решения еще и неформальную – моральную ответственность – необходимость следовать нормам человеческих отношений, механизмом реализации которой является корпоративная культура.

Под корпоративной культурой понимается вся совокупность групповых ценностей, норм поведения и способов деятельности, разделяемых членами организации. Организация, существующая достаточно долго, формирует в себе

определенную культуру. В соответствии с ней развивается комплекс правил и традиций, которые соединяют прошлое и настоящее, нынешние решения согласуются с прошлыми, а прошлые и нынешние – с будущими. В организации действуют довольно мощные психологические факторы, обеспечивающие соответствие принимаемых решений организационной культуре, ее ценностям, традициям, нормам поведения. Если принятое решение выпадает из этой культуры, то ставит под сомнение авторитет руководителя и требует от него трудных и болезненных объяснений. Кроме того, возможно внедрить, например, в качестве дополнительной первоначальной процедуры при назначении на должность руководителя определение мнения коллектива по поводу того или иного претендента на должность путём тайного голосования, что даст дополнительные гарантии того, что руководитель будет пользоваться поддержкой большинства сотрудников. Таким образом, корпоративная культура будет ограничивать кругом моральных принципов, норм, традиций и общественным мнением не только принимаемые руководителем решения (большинство из которых устные), но и влиять на процесс назначения на руководящую должность, и тем самым заполнять «бреши», неизбежно оставляемые механизмами юридической ответственности.

Ведущими элементами ответственности в сфере управления выступают оценка управленческого решения, принятого правового акта, бездействие субъекта управления, действия гражданина, коллектива, органа или другого компонента общественной системы с точки зрения признанных и действующих идеалов, ценностей, принципов, норм и пользы для общественного развития. Оценка может быть как положительной, и соответственно поощряться (ставиться в пример, популяризоваться), так и отрицательной, что приводит к тому, что лицо, совершившее подобные действия, подлежит воздействию определённых санкций (отрицательных последствий). По этой причине не следует заключать ответственность только в рамки санкций (взысканий и наказаний). Данное понятие намного шире, что увеличивает его социальную значимость.

В отношениях ответственности можно выделить внутреннее и внешнее выражения. В первом случае гражданин (группа людей, коллектив государственного органа и т.д.) сам осознает свои социальные взаимосвязи и приводит их в соответствие общественным интересам. Внешнее отражение ответственности состоит во взвешивании и оценке поступков и действий со стороны других людей, коллективов и общественных институтов. Ответственность влияет на многие человеческие проявления, и применять ее можно только по отношению к человеку. Государственно-управленческий институт сам по себе не может нести какую-либо ответственность, так как он функционирует не сам, а лишь через служащих, должностных лиц и благодаря их усилиям реализует предусмотренные полномочия.

Под влиянием ответственности руководитель заставляет себя подвергать более глубокой внутренней оценке и анализу свои мысли, мотивы, установки, поведение и деятельность в целом. Осознание ответственности почти всегда создает серьезную психологическую нагрузку. Затрагиваются определенные интересы людей: в ряде случаев она открывает простор для их реализации, что

создаёт предпосылки для создания позитивных социальных взаимосвязей; в иных - наоборот, ограничивает их помимо воли субъекта. При перерастании в наказание ответственность напрямую ущемляет интересы определённой группы лиц.

Ответственность в сфере управленческих отношений состоит из: предпосылок ответственности, ее предмета, содержания, меры и процесса её реализации.

Предпосылки ответственности – это определённые социальные ожидания, которые обусловлены потребностями общества, государства и граждан в поддержании привычного уровня общественных отношений, поведения и деятельности людей. Данные потребности закреплены в законодательстве. Предметом ответственности в управленческих отношениях являются совершаемые субъектом управления действия или принимаемые решения, повлекшие наступление общественно-вредных последствий. В соответствии с предметом определяется и вид ответственности. Например, юридическая ответственность наступает за совершение правонарушений, нравственная - за аморальные проступки. Как правило, в правовом (юридическом) аспекте ответственность рассматривают лишь в рамках **реализации** функциональных обязанностей по занимаемой должности. Вот почему важно, чтобы каждый государственный служащий имел должностные инструкции, где будут отражены права, обязанности и ответственность. Однако важно понимать ответственность с точки зрения её комплексного характера. Это связано с тем, что ни гражданин, ни общество, ни государство не могут быть удовлетворены осуществлением ответственности в каком-либо одном аспекте, в то время как другие ее аспекты остаются вне социальной оценки и влияния. Мера ответственности связана с пониманием личностью социальных последствий своих действий и поступков, ее волевым отношением к ним (осознанием степени вины). Степень ответственности зависит от социальной значимости «охраняемых» общественных отношений, оказываемого человеку общественного доверия, уровня развития личности, осознания ею социальной весомости совершенных поступков и действий. Таким образом, ответственность проявляет себя в виде системного социального образования, элементы и стороны которого взаимосвязаны и взаимообусловливают друг друга.

В сфере управленческих отношений обычно выделяют признаки юридической ответственности, которые включают в себя общие, присущие юридической ответственности, и особенные. Общие признаки:

-прямая связь с государственным принуждением;

-основанием наступления является действие либо бездействие лица, осуществляющего управленческие функции;

- нарушитель испытывает отрицательные последствия;

-осуществление государственного принуждения сочетается с моральным осуждением виновного.

Среди особенных признаков ответственности в сфере управления можно выделить следующие:

- субъектами ответственности в сфере управления являются лица, наделённые управленческими функциями;

- основная цель мер ответственности, применяемой к лицу, осуществляю-

щему управленческие функции, – профилактика нарушений в сфере управления.

Безусловно, принимая неправомерное управленческое решение, должностное лицо имеет возможность выбора между противоправным и правомерным поведением. В то же время, как указывал Ф.Энгельс, «человек только в том случае несет полную ответственность за свои поступки, если он совершил их, обладая полной свободой воли».[107] Состоя в трудовых отношениях с государством, неся службу, сопряженную с известными ограничениями, должностное лицо, фактически, жертвует своей свободой. Поэтому государство обязано отвечать за действия своих должностных лиц как за свои собственные.

Особенности применения мер ответственности к индивидуальным субъектам государственного управления связаны с выбором, назначением и реализацией меры принуждения (наказания). «Наказание, - по замечанию К.Маркса, - есть не что иное, как средство самозащиты общества против нарушения условий его существования, каковы бы ни были эти условия».[108] Если речь идет о правовой категории, очевидно, что наказание следует за нарушение таких условий жизни общества, которые имеют закрепление в правовых предписаниях и охраняются ими. Таким образом, если термины “наказание”, “кара” и применяются только в уголовном законодательстве, то это совсем не означает, что обозначаемые ими понятия чужды другим отраслям. Так, наряду с юридической ответственностью различают также политическую и моральную разновидности социальной ответственности.

Наиболее специфичной и малоизученной, несмотря на тысячелетнюю историю, разновидностью ответственности является моральная ответственность. Моральные нормы стали регулировать общественные отношения еще задолго до возникновения государства и права, но до сих пор сохраняют немаловажное значение.

Моральная ответственность, равно как и всякая иная связанная с нарушением неюридических социальных норм ответственность, - это, как и юридическая ответственность, та же обязанность, но исполняемая под воздействием принуждения. Разумеется, существенное различие между действием норм права и действием иных социальных норм состоит в том, что право обеспечивается государственным принуждением со всеми вытекающими отсюда важными последствиями. К сожалению, моральная норма таким средством не обеспечена. Моральная ответственность не вносит изменений в имущественное, правовое и политическое положение должностных лиц, которым она адресована, не закрепляет свою отрицательную оценку каким-либо реальным наказанием. И все же сведение способов защиты нарушенного права только лишь к государственному принуждению исполнения обязанностей было бы большим заблуждением.

В государственном управлении категория моральной ответственности выступает как самостоятельно, так и в сочетании с другими видами социальной ответственности. Самым типичным в управленческих отношениях является взаимодействие моральной и юридической оценок. Моральная оценка - обяза-

[107] Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения: в 3-х т. Т. 3. М.: Политиздат, 1986. С.89.
[108] Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 8. С. 531.

тельный элемент, сопутствующий отрицательной юридической оценке. Так, совершение преступления предполагает не только уголовную ответственность виновного лица, но и его моральное осуждение. Наложение дисциплинарного взыскания на служащего за упущение в работе представляет собой процесс, в котором также присутствует отрицательное, нравственно-этическое осуждение, часто незаметное, но психологически ощущаемое виновным лицом.

Императив ответственного поведения приходит к человеку не только извне, но вырабатывается и в нем самом, создавая ряд устойчивых стереотипов: сознание долга, чести, достоинства и вины. Моральная ответственность проявляется также в форме стыда и угрызений совести, то есть в форме психологического переживания за содеянное. Наиболее ярким переживанием является чувство раскаяния, которое может быть довольно острым и причинять человеку постоянные страдания.

Категория совести составляет субъективную сторону моральной ответственности. Совесть - сложный и тонкий душевный инструмент, обязывающий человека отчитываться перед собой, постоянно оценивать свои действия и решения, «она есть тот высший судья, перед которым человек считает себя обязанным ответствовать и на приговоры которого нет апелляции». С совестью неразрывно связано понятие чести. Честь - это особая гордость за свою профессию, своего рода благородство. Честь в управленческих отношениях выступает как осознание служащим ценности своего труда, заслуг перед обществом. Значение понятий совести и чести состоит, прежде всего, в том, что они являются внутренними регуляторами, обеспечивающими должное поведение без внешнего воздействия, на основе самоконтроля и самооценки.

Вместе с тем нужно сказать, что нравственная обязанность не всегда исполняется в результате внутреннего побуждения и убеждения. В практической действительности моральная ответственность, как объективная реальность, чаще локализуется и действует в виде общественного мнения. Общественное мнение в государственном управлении - это общественное отношение по поводу оценки управленческой деятельности, проявляющееся в коллективных суждениях граждан о государственной политике, работе государственного аппарата и его отдельных должностных лиц. Такие суждения отличаются распространенностью, интенсивностью и устойчивостью, чем создают ощутимое влияние на должностных лиц. Сила общественного мнения, являясь своеобразной мерой принуждения, удерживает от безнравственного поступка. Давление со стороны общественного мнения виновное лицо может испытывать и после того, как перестала действовать послужившая поводом для его возникновения негативная юридическая оценка.

Моральная ответственность органически связана с реализацией ответственности в государственном управлении. И это закономерно, поскольку действия руководителя должны иметь нравственную основу и в значительной степени определяться нравственными принципами. В связи с этим показательна, на наш взгляд, процедура приведения к присяге высшего должностного лица государства.

Конституции многих стран мира, в том числе и России, содержат ряд об-

щественно важных морально-политических и гражданских обязательств, которым должен следовать президент на протяжении всего срока своих полномочий. При всей своей декоративности торжественное обязательство, даваемое президентом перед лицом своего народа, при всех обстоятельствах соблюдать Конституцию и другие законы, имеет большое общественно-политическое значение. Такого рода обязательства и официально установленные стандарты деятельности президента направлены на всемерное укрепление авторитета и достоинства поста главы государства. Если же президент, вопреки взятому на себя обязательству, допускает серьезное нарушение конституции или законодательства, то в отношении его на вполне законных основаниях может быть применена процедура отстранения от должности, получившая название «импичмент». Практику приведения к присяге, применяемую, кстати, также к лицам, несущим специфичную государственную службу (военнослужащим, судьям, дипломатам и некоторым другим), можно было бы распространить на весь круг должностных лиц государства (и должностных лиц местного самоуправления). Это создало бы предпосылки формирования государственного аппарата нового, этичного типа, для должностных лиц которого высшей ценностью стали бы человеческая жизнь, права и свободы.

Подводя итог вышеизложенному, следует подчеркнуть, что ответственность в сфере управленческих отношений, выступая важнейшим средством обеспечения законности и обеспечения исполнения обязанности, обладает рядом особенностей, отличающих её от ответственности в других сферах общественных отношений. Прежде всего, это характерные лишения, которые претерпевают субъекты управленческих отношений в связи с ответственностью за принятие неправомерных управленческих решений, а также непосредственная реализация данной ответственности путём проведения определённых управленческих процедур. Для их осуществления нами предлагается создать систему управленческих административных судов, специально предназначенных для рассмотрения дел, связанных с нарушениями в сфере принятия субъектами управления неправомерных управленческих решений.

В настоящее время многие предписания, содержащиеся в законах и других актах, зачастую не обеспечиваются реальной юридической ответственностью. Во многих нормативных правовых актах ответственность за исполнение обязанностей, возлагаемых на должностных лиц, только провозглашается и становится лишь призывом к определенному поведению. Создание системы управленческих административных судов создаст реальные предпосылки для усиления и расширения сферы применения мер персональной ответственности в государственном управлении, что, несомненно, требует реальная действительность.

В качестве действенной меры наказания за правонарушения в сфере управления можно было бы расширить перечень оснований ограничения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на известный срок для лиц, совершивших должностное правонарушение. Причем запрет на занятие государственной должности должен налагаться в бесспорном порядке. Недопустимо оказывать снисхождение человеку, чьи решения и дей-

ствия, в силу занимаемого общественного положения, нанесли ущерб интересам граждан, организаций, государства или гражданского общества. При этом значение ответственности должно обусловливаться не ее жестокостью, а неотвратимостью.

Ответственность является необходимым звеном функционирования общественных отношений в сфере управления. Она неразрывно связана с понятиями «законность» и «нравственность», зиждется на них. Только путём практического расширения границ данных правовых явлений, комплексного использования их потенциала можно достичь предельной рационализации системы управления, под которой подразумевается:

- увеличение потенциала управляющего воздействия путём повышения общего профессионального уровня управленческих кадров, стимулирование их теоретического мышления для повышения качества принимаемых управленческих решений;
- всестороннее использование возможностей каждого человека и, особенно, должностного лица, а также заложенных в потенциале общества в целом;
- сочетание принципов стимулирования и ответственности в отношении лиц, профессионально занятых в системе управления;
- достижение максимально полной реализации управленческих целей, замыслов и моделей, основанных на устоявшихся идеалах и ценностях;
- рационализация затрат (материальных ресурсов, времени, человеческих сил) при выработке и реализации управленческих решений и действий;
- применение системы оценки результативности управленческого аппарата, основанной на определении критериев эффективности его деятельности;
- создание условий для максимально быстрого внедрения в управленческую сферу научных достижений, способствующих её совершенствованию;
- обеспечение посредством управленческих взаимосвязей прав и свобод граждан, недопущение их нарушений.

§3. Система ответственности в организации деятельности органов внутренних дел

Сотрудники органов внутренних дел за совершение правонарушений могут быть привлечены к дисциплинарной, административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности. В наибольшей степени ответственности подлежат лица начальствующего состава, поскольку их деятельность связана с принятием управленческих решений. Причем чем больше полномочий у руководителя - тем больше его ответственность в сфере управленческой деятельности, так как она находится в тесной взаимосвязи с объёмом его полномочий. Если ответственность меньше полномочий - вероятен административный произвол. Если полномочия меньше ответственности - управленческая деятельность может быть парализована.

Как показывает практика, даже если управленческое решение на уровне райотдела органов внутренних дел было принято коллегиально, ответствен-

ность все равно лежит, прежде всего, на его начальнике. Однако, зачастую, ответственность в сфере управления игнорируется, при принятии текущих решений руководители упускают из виду, что в конечном счете их действия негативно сказываются на эффективности деятельности органа внутренних дел в целом.

Полномочия начальника райотдела определяются теми ресурсами, которые он вправе использовать, не согласовывая это с вышестоящим руководством, а также количеством подчиненных, которые обязаны следовать его решениям (прямо или косвенно). Другими словами, ответственность руководителя тем больше, чем больше масштабы его полномочий.

При делегировании полномочий внутри органа внутренних дел ответственность начальника не перекладывается на заместителей, однако значительно повышается эффективность принятия решений и контроля за их исполнением. Наиболее важным критерием здесь является норма управляемости (диапазон контроля) – это число сотрудников (подразделений, уровней управления), которыми может эффективно управлять руководитель. Верхний уровень управления – 3-5 человек, средний – 10-12 человек, низший – 25-30 человек. Считается, что наиболее оптимальное число в норме управляемости – 7. Психологи установили связь этого с особенностями работы головного мозга человека. НИИ труда рекомендует использовать следующие нормы: верхний уровень управления – 3-7 чел.; средний – 8-20 чел; нижний – 21-40 чел. Таким образом, здесь прослеживается взаимосвязь между сложностью работ, требующих интеллектуальной подкованности, тонуса интеллекта руководителя и количеством непосредственно подчинённых ему сотрудников.

Дисциплинарная власть начальника отдела органов внутренних дел включает ряд полномочий. Это, прежде всего, предоставленные ему законами, дисциплинарными уставами и иными нормативными актами права по применению без предварительного согласования с какими-либо органами к подчиненным лицам рядового и начальствующего состава различных видов поощрения и мер дисциплинарного воздействия в целях обеспечения высокого уровня дисциплины, четкого выполнения служебных задач. Эти права неразрывно связаны с обязанностью начальника райотдела активно использовать свои дисциплинарные полномочия, своевременно поощрять отличившихся и применять необходимые меры воздействия к провинившимся подчиненным. При нарушении дисциплины подчиненным начальник должен напомнить ему о служебных обязанностях и предупредить о недопустимости таких действий, а при необходимости, в зависимости от тяжести совершенного проступка и степени вины, подвергнуть виновного дисциплинарному взысканию. При этом лица рядового и начальствующего состава, подвергнутые дисциплинарному взысканию, не освобождаются от привлечения к уголовной ответственности, если в их действиях содержатся признаки состава преступления.

Начальник, прежде всего, несет ответственность за состояние дисциплины среди своих подчиненных. Он должен постоянно развивать и поддерживать у подчиненных сознание служебного долга, чести и достоинства, поощрять за разумную инициативу, усердие и отличия по службе и строго взыскивать с нера-

дивых.

Особое внимание начальника райотдела органов внутренних дел должно быть направленно на изучение индивидуальных качеств подчиненных, поддержание уставных взаимоотношений между ними, сплочение коллектива, своевременное выявление причин и предупреждение проступков подчиненных, создание нетерпимого отношения к нарушениям дисциплины. При этом он обязан всемерно использовать силу общественного воздействия коллектива.

Состояние дисциплины и организованности в коллективе сотрудников отдела органов внутренних дел в значительной степени зависит от того, насколько большим авторитетом обладает его начальник среди подчиненных, насколько они сами во всей своей служебной деятельности и в повседневной жизни соблюдают требования дисциплины.

Так, согласно ст. 35 Положения о службе в органах внутренних дел РФ за состояние служебной дисциплины среди подчиненных ответственность несет начальник, который наряду с высокой требовательностью к ним обязан:

- создавать необходимые условия для труда, отдыха и повышения квалификации подчиненных;

- воспитывать у подчиненных чувство ответственности за выполнение служебных обязанностей;

- обеспечивать гласность и объективность в оценке служебной деятельности подчиненных;

- уважать честь и достоинство подчиненных;

- не допускать протекционизма в работе с личным составом, преследования сотрудников органов внутренних дел по мотивам личного характера или за критику недостатков в деятельности органов внутренних дел.

В соответствии с п.п. 2.1, 2.3, 4.1 - 4.5 приказа МВД РФ от 02.08.1996 г. № 426 «О неотложных мерах по укреплению дисциплины и законности в органах внутренних дел» начальникам главных управлений и управлений МВД России, министрам внутренних дел, начальникам ГУВД, УВД субъектов РФ, начальникам УВДТ, УЛИТУ, органов внутренних дел УРО МВД России приказано:

- считать одной из важнейших задач руководителей органов внутренних дел всемерное укрепление законности и дисциплины;

- шире использовать в целях мобилизации личного состава на добросовестное исполнение служебных обязанностей моральные и материальные формы стимулирования. К нарушителям дисциплины и законности применять меры материального ограничения: снижать размеры или лишать полностью выплачиваемых ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы; премии за личный вклад в общие результаты по реализации возлагаемых на органы внутренних дел задач, выполнение специальных заданий и добросовестное исполнение служебных обязанностей; единовременного денежного вознаграждения за добросовестное выполнение должностных обязанностей по итогам календарного года; ежемесячной доплаты (надбавки к денежному довольствию) сотрудникам органов внутренних дел, имеющим право на пенсию;

- решительно пресекать факты сокрытия случаев правонарушений, допу-

щенных личным составом, беспринципности в их оценке. Принимать к виновным строгие меры дисциплинарного воздействия вплоть до освобождения от занимаемой должности;

- организовать в системе служебной подготовки постоянно действующие семинары руководящего и командного состава по обучению современным формам и методам работы с подчиненными, укрепления законности и дисциплины, основам воспитания сотрудников, педагогики и психологии;

- постоянно осуществлять разъяснение требований норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства, предусматривающих ответственность сотрудников органов внутренних дел за совершение преступлений и должностных проступков, раскрывать содержание норм служебной дисциплины, этики, такта, профессионально ориентированного поведения. Использовать в этих целях возможности средств массовой информации, художественную литературу и произведения о деятельности органов внутренних дел, показывающие нравственную суть дисциплины и профессиональной культуры. В работе по укреплению дисциплины и законности среди личного состава основной упор делать на индивидуальное воспитание подчиненных, обратив особое внимание на лиц, склонных к совершению проступков, и на молодых сотрудников.[109] Если же начальник органа внутренних дел сам совершил нарушение служебной дисциплины, то вышестоящий по должности руководитель обязан применить к нему меру дисциплинарного или общественного воздействия или меру принуждения.

К принудительным мерам, которые могут применяться в целях поддержания дисциплины, обеспечения законности и правопорядка субъектами государственного управления, относятся, прежде всего, меры уголовного и дисциплинарного принуждения.

Основаниями привлечения к данным видам ответственности начальника органа внутренних дел является, прежде всего, нарушение их основных обязанностей, которые заключаются:

- в добросовестном и заботливом управлении деятельностью подразделения органов внутренних дел;

- в осуществлении руководства деятельностью органа внутренних дел исключительно в интересах государства;

- в разумном руководстве вверенным ему подразделением органов.

Таким образом, начальник органа внутренних дел, осуществляя руководство его деятельностью, должен действовать как в интересах государства, так и в интересах граждан. Начальник ОВД не вправе - под угрозой привлечения к ответственности (вплоть до уголовной) - принимать определяющее для подразделения решение прежде, чем дать ему надлежащую и всеобъемлющую оценку в первую очередь с точки зрения соответствия интересам общества и государства.

В связи с вышеизложенным необходимо подчеркнуть, что само по себе привлечение начальника органа внутренних дел к уголовной ответственности свидетельствует, прежде всего, о крайней форме не осуществления контроль-

[109] Государственная служба: сборник нормативных документов. 2 изд. М.: Дело, 2000. С. 137.

ного механизма в системе МВД со стороны вышестоящего руководства, что привело к такого рода противоправным проявлениям. Поэтому детальное изучение особенностей привлечения начальника органа внутренних дел к уголовной ответственности не является основным предметом нашего исследования. Мы считаем, что при изучении заявленной темы основной упор следует сделать на особенностях дисциплинарной ответственности начальствующего состава ОВД.

Ст. 38 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации гласит, что за нарушение служебной дисциплины на сотрудников органов внутренних дел могут налагаться следующие виды взысканий:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- понижение в должности;
- снижение в специальном звании на одну ступень;
- лишение нагрудного знака;
- увольнение из органов внутренних дел.

Дисциплинарное взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины. Так, Дисциплинарный устав органов внутренних дел в ст. ст. 22-25 даёт перечисление прав, обязанностей и определяет ответственность начальников по наложению дисциплинарных взысканий.

Так, согласно ст. 22 Дисциплинарного устава органов внутренних дел, начальник, превысивший предоставленные ему дисциплинарные права или наложивший взыскание, не предусмотренное этим уставом, несет за это ответственность, а наложенное взыскание отменяется начальником, наложившим это взыскание, или старшим прямым начальником.

В соответствии со ст. 23 вышеуказанного устава старший начальник не имеет права отменить или смягчить дисциплинарное взыскание, наложенное младшим начальником, по причине строгости взыскания, если последний не превысил предоставленных ему прав. Старший начальник может отменить наложенное младшим начальником дисциплинарное взыскание, если найдет, что оно ввиду мягкости не соответствует тяжести совершенного проступка, и наложить более строгое взыскание. Ст. 24 устава гласит о том, что дисциплинарные взыскания в виде снижения в должности или увольнения из органов внутренних дел налагаются теми начальниками, которым предоставлено право назначения на должность.

В процессе управления подразделением органов внутренних дел непрерывно возникают ситуации, когда начальник сталкивается с необходимостью выбора какого-либо одного из нескольких возможных вариантов действий. Выработка и принятие решения - узловая процедура в деятельности руководителя, которая определяет весь дальнейший ход процесса управления, в особенности конечный результат управленческой деятельности. Решение — это всегда выбор альтернативы. В управлении принятие решения более систематизированный процесс, чем в частной жизни. Начальник выбирает направление действий

не только для себя, но и для подразделения в целом, что еще важнее — управленческие решения могут сильно влиять на поведение и жизнь многих людей.

Управленческие решения должны разрабатываться и приниматься начальником ОВД на научном уровне управления, с применением всего комплекса методов анализа, диагностики, планирования, моделирования и прогнозирования. Эффективный руководитель — это компетентный специалист, который умеет своевременно принимать решения, направлять и мотивировать подчинённых для их исполнения, планировать материальную базу, реализовывать эффективные модели поведения, выбирать адекватный стиль руководства.

Принятие управленческих решений — это сложный психический и организационный процесс, который находится под влиянием большого числа факторов, обусловленных как психологическими особенностями личности руководителя, так и конкретной ситуацией принятия решения. Поэтому для достижения успеха начальник ОВД должен не только хотеть, но и уметь принимать решения, т.е. делать выбор альтернативы осознанно с учетом знаний о себе и знаний о ситуации, в которой он находится.

Наука управления старается повысить эффективность организации деятельности подразделений ОВД путем увеличения способности начальствующего состава к принятию обоснованных, объективных решений в ситуациях исключительной сложности. Таким образом, руководитель обязан знать технологию принятия управленческого решения, под которой понимается состав и последовательность процедур, приводящих к решению проблем организации, в комплексе с методами разработки и оптимизации альтернатив.

Эффективность, конечный результат управленческой деятельности во многом обусловлены качеством принимаемых решений, так как они определяют стратегию и тактику управляющего воздействия, разрабатывают процесс исполнения принятых решений. Лучшим можно считать решение, в процессе выполнения которого будет минимальное число корректировок. В свою очередь, потребность в коррекции решений будет меньшей, если они тщательно подготовлены, если максимально большое число возможных ситуаций окажутся прогнозируемыми и найдут отражение в подготовке вариантов решения.

Зачастую управленческие решения, принимаемые начальниками ОВД, на практике выглядят явно не профессиональными. Это происходит, когда подчинённые ему управленческие звенья занимаются явно не своим делом, ведь руководящие инстанции не должны загромождаться массой текущих дел, отвлекающих их от решения крупных проблем, ведь низовые звенья могут оперативно решать вопросы, входящие в их компетенцию. Каждый руководитель, которому передается ответственность, должен четко знать, перед кем и за что он ответствен. Подобное требование всегда должно увязываться с четким определением линий подчинения. Единство распорядительства - одно из важнейших принципов научного управления. Необходимо, чтобы решение, распоряжение исполнителю исходило от непосредственного руководителя. На практике иногда наблюдается нарушение этого принципа, и вышестоящий руководитель отдает распоряжения «через голову» нижестоящих руководителей.

Непрофессионализм руководителя также может быть выражен в таком на-

рушении требований к качеству управленческих решений, как их непротиворечивость и строгая согласованность. Решение, прежде всего, должно исходить от непосредственного руководителя, должно быть точным, ясным, не допускающим разночтений и несогласованности с ранее принятыми решениями. Если новое решение не соответствует принятому ранее, то последнее следует отменить или оговорить процедуру его реализации в изменившихся условиях, дать указания, как согласовать новое решение с прежним. В противном случае исполнители будут по собственному усмотрению выполнять любое из противоречивых решений, произвольно толковать как старое, так и новое решение, уходить от исполнения указаний или выполнять их недобросовестно.

Руководитель должен понимать, что его решение будет обоснованным и позволит более успешно выполнить задачу, если оно принято на основе достоверной информации о внутреннем состоянии объекта, а также внешней среды, в которой он функционирует, с учетом тенденций его развития и если для его реализации имеются реальные возможности. Если решение не обосновано и для его осуществления еще не созрели необходимые материальные условия, то оно заведомо невыполнимо или его проведение в жизнь вызовет экономические или моральные потери. Кроме того, ничто так не расхолаживает людей, как факты непродуманных решений, ведущих к тому, что впустую растрачиваются труд, созданные ценности.

Непрофессионализм руководителя может также выражаться в неконкретности решения – это еще одно важное требование к качеству управления независимо от того, относится ли оно к системе в целом или к отдельным её подразделениям и процессам в их рамках.

И, наконец, принимаемое руководителем управленческое решение должно быть полномочным, т.е. приниматься органом или лицом, имеющим право принять решение. Полномочия, подкрепленные соответствующими правовыми нормами, делают это решение обязательным.

Принятие, а чаще всего, непринятие того или иного управленческого решения зависит не только от психологических особенностей начальника ОВД, но также от ситуационных факторов, т.е. конкретных обстоятельств, в которых принимается управленческое решение.

Во многих случаях руководитель ОВД не располагает достаточной информацией для объективной оценки вероятности, однако опыт руководства подсказывает, что именно может, скорее всего, случиться с высокой достоверностью. В такой ситуации руководитель может использовать суждение о возможности свершения альтернатив с той или иной субъективной или предполагаемой вероятностью. Так, например, решение принимается начальником ОВД в условиях неопределенности, когда невозможно оценить вероятность потенциальных результатов. Это должно иметь место, когда требующие учета факторы настолько новы и сложны, что насчет них невозможно получить достаточно релевантной информации. В итоге вероятность определенного последствия невозможно предсказать с достаточной степенью достоверности. Неопределенность характерна для некоторых решений, которые приходится менять в быстро меняющихся обстоятельствах. Наибольшим потенциалом неопределенности об-

ладает социокультурная, политическая и наукоемкая среда. Например, решение руководства Министерства внутренних дел о реорганизации милиции изначально неопределённо. Причина в том, что никто достоверно не знает, будет ли на практике полиция эффективнее милиции, какой период времени пройдёт, пока вновь воссозданная структура достигнет своей максимальной эффективности и т.д. Таким образом, на практике очень немногие управленческие решения приходится принимать в условиях неопределенности.

Сталкиваясь с неопределенностью, начальник ОВД может использовать две основные возможности. Во-первых, попытаться получить дополнительную релевантную информацию и еще раз проанализировать проблему. Этим часто удается уменьшить новизну и сложность проблемы. Грамотный руководитель сочетает эту дополнительную информацию и анализ с накопленным опытом, способностью к суждению или интуицией, чтобы придать ряду результатов субъективную или предполагаемую вероятность. Вторая возможность - действовать в точном соответствии с прошлым опытом, суждениями или интуицией и сделать предположение о вероятности событий. Это необходимо, когда не хватает времени на сбор дополнительной информации или затраты на нее чересчур высоки. Временные и информационные ограничения имеют важнейшее значение при принятии управленческих решений.

Считается идеальной ситуация для принятия решений, когда начальник ОВД может принять правильные решения благодаря тому, что ему точно известны последствия каждого варианта. На практике такая определенность встречается крайне редко. Гораздо реальнее условие риска, когда начальник может лишь оценить вероятность определенных вариантов или результатов того или иного выбора. Если же недоступны ни определенные, ни достаточно вероятные оценки, имеет место условие неопределенности, и на выбор лица, принимающего решение, будет очень сильно влиять его интуиция или предчувствие. Изучая человеческий фактор разработки управленческих решений, необходимо отметить принадлежащую начальнику ОВД определяющую роль в этом сложном процессе. Требования к профессиональной компетенции начальника включают не только необходимые знания и навыки, но и определенные человеческие свойства его как личности.

В практике деятельности ОВД нередки случаи, когда непринятие того или иного управленческого решения, либо непринятие его в установленные сроки выгодно руководителю. Иными словами, не принимая управленческое решение, либо создавая волокиту при его принятии, руководитель либо пытается повысить свою собственную значимость, авторитет среди подчинённых и граждан, напрямую зависящих от этого решения, либо провоцирует, таким образом, потенциального взяткодателя, что является уголовно наказуемым деянием. Зачастую очень сложно определить, каковы истинные причины непринятия начальником ОВД управленческого решения. Мы предлагаем определить перечень основных предпосылок, определяющих принятие рационального управленческого решения (Рис. 1).

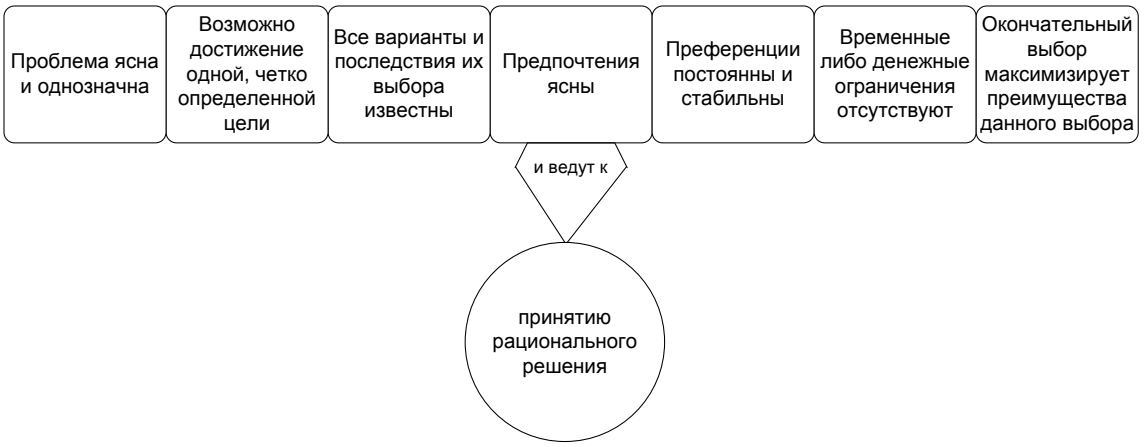


Рис. 1 Предпосылки, определяющие рациональность решения

Рассмотрим детально представленные на рис. 1 предпосылки рациональности принятия управленческого решения.

- Четкость проблемы. Для принятия рационального решения проблема должна быть определена четко и однозначно. Предполагается, что начальник ОВД, принимающий решение, имеет полную информацию о ситуации, относительно которой принимается решение.

- Ориентированность на достижение цели. При рациональном принятии решения, например, начальником утверждается закупка необходимого оборудования, вносятся некоторые изменения в должностные инструкции сотрудников подразделения либо осуществляется подбор подходящего кандидата на вакантную должность. То есть начальник ОВД, принимающий решение, имеет единственную и четко определенную цель, которую и пытается достичь.

- Знание вариантов. Предполагается, что принимающий решение начальник ОВД, мыслит творчески, заранее может определить все соответствующие критерии и перечислить все возможные варианты. Более того, он осознает все возможные последствия выбора любого из имеющихся вариантов.

- Четкость предпочтений. Рациональность решения предполагает, что все критерии и варианты можно четко классифицировать по степени важности.

- Постоянство предпочтений. В дополнение к точно обозначенной цели и предпочтениям предполагается, что выбранные конкретные критерии, влияющие на решения, носят постоянный характер и что степень важности, присвоенная им, также неизменна на протяжении всего периода принятия решения.

- Отсутствие временных или материальных ограничений. Предполагается, что начальник ОВД, принимая полностью рациональное решение, может собрать полную информацию обо всех критериях и вариантах, поскольку оно не ограничено никакими временными или стоимостными рамками.

- Максимальная отдача. Начальник ОВД, принимающий полностью рациональное решение, всегда выбирает вариант, способный дать максимальные результаты.

Все описанные выше предпосылки, положенные в основу рациональности, применимы к решениям любого типа. Принятие рациональных решений в сфере управления предполагает, что такие решения принимаются для максималь-

ного обеспечения интересов органов внутренних дел. Иными словами, подразумевается, что начальник, принимающий решение, стремится предельно полно следовать государственным интересам, а не своим собственным. В случае если все указанные предпосылки исчерпаны, а решение, тем не менее, не принято, то можно с большой долей вероятности предположить, что данный руководитель имеет при принятии данного решения какую-либо личную заинтересованность.

Однако, как показывает практика, определение личной заинтересованности начальника ОВД при принятии либо непринятии управленческого решения определить достаточно сложно, так как каждая перечисленная предпосылка имеет большое количество аспектов. Например, «четкость проблемы» подразумевает, что для принятия рационального решения проблема должна быть определена четко и однозначно и лицо, принимающее решение, имеет полную информацию о ситуации, относительно которой принимается решение, но на практике полная информация зачастую отсутствует и т.д.

Идеальным является случай, когда перед начальником стоит довольно простая проблема, цели предельно ясны, количество вариантов ограничено, временные ограничения минимальны, материальные затраты на поиск и оценку вариантов низки, организационная культура поддерживает новаторство и не препятствует принятию риска, а результаты решения проблемы относительно конкретны и измеряемы. Однако подавляющее большинство решений, с которыми сталкиваются руководители ОВД в реальности, этим критериям не удовлетворяют[110], поскольку абсолютная рациональность совершенно недостижима, ожидается, что руководитель ОВД в ходе принятия решения будет следовать принципу ограниченной рациональности. Ведь для того, чтобы правильно принимать решения, необходимо выполнить конкретные действия: определить проблему, рассмотреть имеющиеся варианты, собрать информацию и действовать решительно, но благоразумно. Следовательно, от начальника ждут, что в ходе принятия решений он будет придерживаться правильной линии поведения. Поступая таким образом, руководители демонстрируют вышестоящему руководству, своим коллегам и подчиненным, что они компетентны, а их решения принимаются в результате разумного, рационального и осмотрительного обсуждения, чем зачастую маскируют свою некомпетентность, а в ряде случаев и личную заинтересованность.

В теории управления основное внимание всегда уделялось стадии разработки альтернатив решения и вопросам, связанным с нахождением оптимального варианта. Считалось даже, что именно выработка решения занимает большую часть времени и средств, отводимых для решения возникшей проблемы. Однако практика управления свидетельствует о другом. Именно реализация решений, будучи наиболее сложным, трудоемким и длительным этапом управленческой деятельности, поглощающим основную часть времени и ресурсов, является одновременно и самым слабым звеном в процессе её осуществления.

[110] Литвак Б.Г. Управленческие решения. М.: Экмос, 2005. С. 104.

Прежде всего, должно меняться соотношение усилий руководителей, затрачиваемых на принятие решений и на организацию и контроль их выполнения. Центр тяжести в деятельности руководителя постепенно должен перемещаться из сферы выработки решений в сферу организации и контроля их выполнения, а также поддержания непрерывности и стабильности всего процесса подготовки, принятия и реализации решений. Это, однако, нисколько не снижает, а, напротив, повышает ответственность руководителей, а следовательно, и их роль в организации.

Сложность организации осуществления решений в органах внутренних дел заключается в необходимости координировать множество взаимосвязанных, одновременно выполняемых управленческих решений, находящихся на различных стадиях реализации. Таким образом, контроль выполнения решения приобретает особую значимость. Контроль может осуществляться:

- за соблюдением основных характеристик реализуемого решения;
- за соблюдением сроков реализации;
- за состоянием проблемной ситуации;

а также может быть направлен:

- на выявление причин отклонений в ходе реализации решения;
- на внесение (в случае необходимости) изменений в план реализации решения.

Часто нарушается порядок осуществления контроля, который выражается в превышении начальником ОВД своих контрольных полномочий. Так, контрольные проверки нередко осуществляются без каких-либо поводов и оснований для их проведения. При этом не соблюдаются процедуры контрольных мероприятий и оформления их результатов, нарушается периодичность проверок, либо начальник ОВД делегирует свои контрольные функции неуполномоченным лицам.

Контроль необходим, и в первую очередь для того, чтобы предотвращать действия недобросовестных исполнителей, наносящие вред интересам органов внутренних дел, а также государству и обществу в целом. Но действия начальника ОВД должны быть направлены исключительно на пресечение нарушений законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, приказов и инструкций органов внутренних дел недобросовестными сотрудниками, а также на выявление обстоятельств, мешающих эффективной реализации принятых управленческих решений. При этом не должны ущемляться права и интересы добросовестных сотрудников.

Многие управленческие решения не дают желаемого эффекта. Причины проблем, в основном, кроются в избыточной зарегулированности их реализации, а также в неправомерных действиях начальника ОВД, выполняющего контрольные функции. В ряде случаев такая деятельность излишне заорганизована, а это создает административные барьеры. Начальником ОВД по собственной инициативе водятся непредусмотренные никакими законами и приказами требования, расширяется документооборот, который порождает излишнюю бюрократизацию деятельности органов внутренних дел.

Существуют и такие факты, когда начальник ОВД без необходимости наделяет дублирующими контрольными функциями руководителей тех подразделений, которым это не свойственно в силу должностной инструкции, либо руководителей хозяйствующих организаций, не относящихся к системе органов внутренних дел. Например, сотрудники подразделений вневедомственной охраны находятся под контролем руководителей охраняемых объектов и вынуждены подчиняться им, выполняя порой поручения, не связанные с охранными функциями. Несомненно, это связано с недостаточной принципиальной позицией руководителей подразделений органов внутренних дел.

Недобросовестные руководители зачастую используют свои контрольные полномочия вопреки интересам службы либо грубо вмешиваются в сложившуюся практику работы подразделений, практикуя различного рода внеплановые проверки.

Особую тревогу вызывают уголовно наказуемые действия начальника ОВД, призванного осуществлять контрольные функции. Например, наряду с укрывательством сотрудников, формально числящихся на службе и получающих заработную плату, получила широкое распространение ситуация, когда учащаются проверки как в отношении всего личного состава подразделения, либо в отношении определённого круга его сотрудников в преддверии получения премии по итогам года (так называемой «тринадцатой зарплаты»). Таким образом начальник подразделения получает взятку от подчинённого взамен на освобождение последнего от дисциплинарной ответственности. Общественная опасность этих преступлений состоит в том, что в результате их совершения серьезно нарушается нормальная, регламентированная соответствующими правовыми актами деятельность органов внутренних дел, а в целом ущемляются интересы общества и государства. Отличительной чертой данного рода противоправных действий является то, что, посягая на нормальное функционирование указанных органов и учреждений, они не только снижают авторитет руководителя подразделения, но и формируют противоправные установки у подчинённых по отношению к гражданам. Зачастую на практике формируются целые преступные «цепочки», основанные на распределении преступных доходов между руководителями и их подчинёнными.

В связи с этим наиболее значимым для органов внутренних дел видом ответственности руководителей является корпоративная ответственность, средством реализации которой служит механизм иерархического контроля. Ответственность и подотчетность в организации невозможны без авторитета, выраженного в праве руководить. Это право осуществляется с помощью так называемой скалярной цепи — канала отдачи команд, идущих сверху вниз, и обратного канала ответственности и подотчетности, идущего снизу вверх (т.н. властная вертикаль). Если министр внутренних дел РФ может назначать и отстранять своих заместителей, те — своих подчиненных и т.д., то таким образом каждый руководитель в организации является ответственным и подотчетным перед каждым вышестоящим уровнем иерархии и механизм иерархического контроля становится всеобъемлющим. Тем, кто «внизу», всегда придется осуществлять приня-

тые на вышестоящем уровне решения под угрозой санкций или отставки и отвечать перед руководством за свои решения.

Однако и механизм иерархического контроля не всегда способен в должной мере обеспечить ответственность начальника ОВД, поскольку объективно ограничен рядом причин:

1. Масштаб организации и объем решаемых проблем. В органах внутренних дел, как и в любой достаточно крупной организации, чем выше поднимается руководитель по иерархической лестнице, тем меньше времени у него остается для хотя бы общего контроля решений своих подчиненных. Кроме того, современная крупная организация предполагает глубокую специализацию. Руководитель же всегда вынужден обобщать, и тем больше, чем выше его статус в иерархии. Таким образом, очень часто он не обладает знанием проблемы, достаточным для самостоятельного анализа предложенного специалистами решения, даже если бы он обладал временем.

По этим же причинам многие управленческие решения инициируются более низкими звеньями. В значительной степени на высших уровнях иерархии принятие руководителем рекомендаций своих сотрудников основано на доверии к подчиненным. «Немалая часть функций руководителя состоит в том, чтобы придавать официальный статус решениям подчиненных».[111]

2. Отождествление руководителя со своим структурным подразделением. На практике начальник ОВД зачастую встает на точку зрения своих подчиненных и, как правило, пытается защитить их от критики извне: ведь это «его» организационная единица, ее сотрудники — «его» сотрудники и он не может играть роль независимого контролера. Действительно, иерархический контроль ставит перед начальником ОВД серьезную дилемму. Если он не отождествляет себя со своими подчиненными и придерживается независимой точки зрения, то вряд ли сможет обеспечить их подчинение и добиться согласия с ценностями, лежащими в основе принимаемых решений. Если же он отождествляет себя с подчиненными, то разделяет и свойственные им ценности, а следовательно, не сможет эффективно контролировать принимаемые ими решения.

3. Недостатки процессов коммуникации. Довольно частые сбои в процессе обмена информацией также являются ограничителем механизма иерархического контроля в органах внутренних дел. Если исполнители недостаточно информированы о том, что думают их высшие начальники, то и руководство, в свою очередь, мало знает о подлинных настроениях и мыслях подчиненных. Если о мотивах и целях принятия решений вовремя не сообщается, если информация фильтруется или искажается в процессе коммуникации, то в той же степени перестает действовать и иерархический контроль.

Кроме рассмотренных выше формальных видов ответственности, начальник ОВД несет за свои решения еще и неформальную — моральную ответственность — необходимость следовать нормам человеческих отношений, механизмом реализации которой является организационная культура органов внутренних дел. Под ней понимается вся совокупность ценностей, норм поведения

[111] Саймон Г. Менеджмент в организациях / сокр. пер. с англ. М.: Экономика, 1995. С. 86.

и способов деятельности, разделяемых сотрудниками ОВД. В соответствии с организационной культурой развивается комплекс правил и традиций, которые соединяют прошлое и настоящее органов внутренних дел, решения действующего начальника согласуются с решениями его предшественников.

В подразделениях органов внутренних дел действуют довольно мощные психологические факторы, обеспечивающие соответствие принимаемых решений организационной культуре, ее ценностям, традициям, нормам поведения. Если принятое решение выпадает из этой культуры, то ставит под сомнение авторитет начальника и требует от него трудных и болезненных объяснений. Таким образом, устанавливая неписаные правила, организационная культура ограничивает принимаемые решения еще и определенным кругом моральных принципов, норм и традиций и тем самым заполняет бреши, неизбежно оставляемые механизмами формального контроля.

Особый интерес представляют вопросы ответственности начальника ОВД за принимаемые кадровые решения (выработка кадровой политики и корпоративной культуры) в органах внутренних дел, поскольку эти вопросы напрямую связаны с личностью руководителя и направлены на создание коллектива, способного к эффективному поиску наиболее верных эффективных решений, совершенных методов, приемов в работе. Именно начальник ОВД вырабатывает и задаёт алгоритм всей работы с кадрами, определяет ее стратегию и тактику.

Успешное управление коллективом в органах внутренних дел предполагает наличие соответствующих уровней ответственности за результативность работы с кадрами, а также ее ресурсное обеспечение. Наиболее эффективной является 3-уровневая система управления, которая успешно внедрена как на уровне МВД России, МВД субъектов РФ, так и на уровне райотделов органов внутренних дел, оправдала себя и дала ощутимые положительные результаты. Данная система включает следующие уровни:

- Первый (или высший) уровень управления представлен министром внутренних дел России и его заместителями, министрами внутренних дел и начальниками главных управлений внутренних дел субъектов федерации и их заместителями, а также начальниками городских и районных управлений и отделов органов внутренних дел и их заместителями.

- Второй уровень – подразделения по работе с личным составом (отдел кадров, тыловые подразделения, служба психологов, вузы и учебные центры и всевозможные другие отделы и службы).

- Третий уровень – работа с личным составом начальников подразделений и служб.

Все три уровня направлены на решение проблем рядовых сотрудников. Важно, чтобы такое профессиональное воздействие на сотрудников было, по возможности, незаметным и ненавязчивым. Сотрудник, приходя на службу и попадая в сферу кадровых действий различных управляющих уровней и систем, должен не испытывать дискомфорт, а ощущать реальную помощь, начиная от продуманного порядка приема на работу и заканчивая справедливой системой поощрения и возможностью высказывать свои пожелания по улучшению

дел. Выработанные правила должны умело способствовать росту и продвижению рядовых сотрудников.

Чтобы предложенная схема начала работать с максимальной эффективностью, начальнику ОВД необходимо выработать стратегию в кадровой политике. Прежде всего, он должен решить, кто персонально руководит кадровой работой. Оптимальным является вариант, когда начальник самостоятельно определяет стратегию кадровой работы и ее политику (выработку приоритетов, основных положений и норм, анализ кадровой информации, работу с конкретным кругом высших руководителей ОВД), а всю организационную и в большей степени координирующую работу ведет его заместитель по кадровой работе.

Начальнику ОВД необходимо разработать и утвердить должностные инструкции сотрудников кадровой службы, в которых целесообразно сформулировать основной принцип работы кадровых подразделений – жесткую личную ответственность каждого сотрудника отдела по работе с личным составом за выполнение кадровых решений точно в определенный срок с заданным качеством. Начальник ОВД несёт личную ответственность за соблюдение системы квалификационных требований при назначении и перемещении по должности сотрудников подразделения, поскольку от правильно выбранных приоритетов в кадровой работе зависят уровень профессионализма и авторитет всей системы органов внутренних дел.

Стратегические кадровые вопросы – это система оценки труда каждого сотрудника, поддержка творческих, добросовестных людей, мотивация по результатам их деятельности. Начальник ОВД несёт ответственность за организационное обеспечение этой работы, а также материальные и моральные аспекты поддержки сотрудников. Все без исключения сотрудники органов внутренних дел должны быть нацелены на достижение конкретных результатов. Кроме того, начальник совместно с руководителями кадровой службы должны уметь определить ответственность каждого сотрудника и подразделения за результаты работы, а также содействовать необходимому обмену информацией внутри подразделения.

Начальник ОВД лично отвечает за формирование руководящих кадров из собственных сотрудников, то есть за работу по планированию карьеры сотрудников, оценке их деятельности, ротации, продвижению, а также за поддержку равновесия между молодыми и опытными кадрами. На низовые должности, требующие переобучения и возможной диверсификации деятельности, рекомендуется принимать молодых людей. При приеме сформировавшихся специалистов и опытных руководителей нецелесообразно устанавливать какие-то особые возрастные ограничения, все должно определяться профессиональными качествами.

Степень ответственности руководителя за кадровые назначения неразрывно связана с работой по планированию и развитию карьеры сотрудников. Речь идёт о подготовке резерва на замещение руководящих и ключевых должностей. Органы внутренних дел заинтересованы в привлечении коммуникабельных сотрудников. Так как такие качества развитию поддаются трудно, самой важной частью развития персонала является его верный подбор. В любом случае, но-

вый сотрудник лишь в самом редком случае в полном объеме будет отвечать требованиям нового места работы. К тому же со временем требования могут изменяться или же через некоторое время сотруднику может быть поручена иная область задач с другими требованиями. Поэтому при любом новом назначении необходимо тщательное изучение личности кандидата на должность. Недостающие знания, навыки или квалификацию необходимо восполнять профессиональным опытом на рабочем месте и путем обучения и повышения квалификации.

За развитие кадрового резерва, в частности, продвижение обладающих руководящим потенциалом сотрудников, также несёт ответственность начальник ОВД. Ведь он лучше всего видит необходимость в повышении квалификации и потенциалов своих сотрудников. Он является первым и наилучшим тренером для своих подчиненных.

Необходимо отметить, что отбор кадров не является изолированной функцией руководителя ОВД, представляющей самостоятельную ценность. Ответственность в сфере кадровых назначений должна быть тесно связана со всеми функциями управления и способствовать тому, чтобы кадровая функция не превратилась в самоцель, которая осуществляется в ущерб другим направлениям управленческой деятельности. Однако плохо организованный подбор кадров также приводит к нежелательным последствиям: высокой текучести кадров, плохому морально-психологическому климату (конфликты, склоки, халатное отношение к порученному делу и т.п.), низкой служебной и исполнительной дисциплине (низкая эффективность работы, прогулы, опоздания на службу и преждевременные уходы со службы, низкая эффективность использования рабочего времени, невыполнение распоряжений руководства и даже саботаж).

При принятии кадрового решения начальник ОВД должен обращать особое внимание на ряд принципов, несоблюдение которых может значительно снизить эффективность деятельности всего подразделения и, соответственно повлечь, за собой его ответственность как руководителя.

Во-первых, поиск и отбор кадров не должны рассматриваться начальником как просто нахождение подходящего человека для выполнения конкретной работы. Эта деятельность должна быть увязана с общим контекстом кадровой политики органов внутренних дел и существующими квалификационными требованиями.

Во-вторых, необходимо принимать во внимание не только уровень профессиональной компетентности кандидатов, но и - что не менее важно - то, как новые сотрудники будут вписываться в культурную и социальную структуру подразделения. ОВД больше потеряют, чем приобретут, если примут на службу технически грамотного человека, но не способного устанавливать хорошие взаимоотношения с товарищами по работе, с гражданами и организациями, или подрывающего установленные нормы и порядки.

В-третьих, необходимость полного учета всех требований Положения о службе и трудового законодательства, а также обеспечение справедливого подхода ко всем кандидатам и претендентам на должность.

В современных условиях многие руководители органов внутренних дел решают проблему подбора кадров так называемым методом «латания дыр», что во многом обусловлено сложившейся практикой конца 90-х годов, когда наблюдался сильный отток кадров из органов внутренних дел. В настоящих условиях данный подход крайне губителен, поскольку необходимо ставить проблему кадровых назначений на научную основу, то есть начинать с анализа состояния имеющихся кадров и их сопоставления с задачами, которые решают органы внутренних дел.

Наряду с ответственностью за кадровые назначения начальник ОВД несёт ответственность за рациональное использование имеющегося кадрового потенциала. При этом следует исходить из того, что кадровый отбор - это система мероприятий, обеспечивающих формирование такого состава служащих, количественные и качественные характеристики которых отвечали бы целям и задачам государственной службы.[112] Отбор управленческих кадров - это идентификация, сопоставление, соотнесение наиболее общих требований, присущих должности, с характеристиками конкретного будущего руководителя. Таким образом, отбор можно рассматривать как многократный процесс, в котором сотрудник должен участвовать на протяжении всего периода своей активной служебной деятельности. Следует различать отбор при поступлении на службу (внешний - за счет притока лиц извне) и отбор, многократно проводимый в период нахождения на службе (внутренний - за счет собственных работников).

Зачастую складывается порочная ситуация, при которой руководители, как правило, не держат возле себя человека с потенциалом выше, чем у него самого. В руководстве органов внутренних дел всегда существует опасность, что в число заместителей могут попасть «серые», бесперспективные, далекие от ОВД люди или люди, состоящие в родственных связях с первым лицом. Часто в отношении своих первых замов руководителем применяется принцип «сдержек и противовесов». Обычно подвергаются воздействию (положительному - повышение в МВД России или другой регион, отрицательному - увольнение по статье) те подчиненные, которые потенциально могут составить конкуренцию.

Проблема ответственности начальника ОВД в управлении кадровым потенциалом подразделения внутренних дел решается не так быстро, как хотелось бы. Причина кроется в сложности этих проблем, которые весьма близко примыкают к проблеме любого общества - проблеме власти. Однако надо отдавать себе отчет в том, что есть проблемы управления кадровым потенциалом, которые, с одной стороны обращены в сторону общества, а с другой - в сторону самих властных механизмов в системе управления.

В первом случае роль системы управления состоит в том, чтобы выработать такие теоретические основы - принципы, механизмы и технологии, которые бы создали самые благоприятные условия для реализации творческого начала руководителя, задавали единые правила игры для всех субъектов кадровой политики. В основе этих теоретических постулатов должен лежать анализ объективно протекающих процессов в сфере человеческой практики, человеческой

[112] Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика. М., 1998.

деятельности. Цель при этом должна быть одна: обеспечить максимальное повышение качества кадровых назначений ОВД в интересах динамичного развития всей правоохранительной системы государства.

Во втором случае речь должна идти о кадровой политике, которая также базируется на общих принципах ответственности руководителя за принимаемые кадровые решения, которые не только формируют, но и задают такие правила, которые оберегают управление органов внутренних дел от непрофессионалов, а с другой стороны, востребуют в свою сферу профессионалов.

Таким образом, должность руководителя органа внутренних дел подразумевает не только заманчивые возможности по принятию управленческих решений, но и множество рисков, а также высокий уровень ответственности.

Министерство внутренних дел РФ в Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (ст. 40) самостоятельно определяет права и ответственность начальников по применению поощрений и наложению дисциплинарных взысканий. Так, если к сотруднику органов внутренних дел, по мнению начальника, необходимо применить меры поощрения или наказания, выходящие за пределы его прав, то он ходатайствует об этом перед вышестоящим начальником. Вышестоящий начальник имеет право отменить, смягчить дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим начальником, или наложить более строгое взыскание, если ранее объявленное не соответствует тяжести совершенного проступка. Начальник, превысивший предоставленные ему права по применению поощрений и наложению дисциплинарных взысканий, несет за это дисциплинарную ответственность.

Кроме того, Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (ст. 42) предусматривает существование в органах внутренних дел судов чести, соответственно, рядового и младшего начальствующего состава, среднего начальствующего состава, старшего и высшего начальствующего состава. На рассмотрение судов чести могут быть внесены или ими приняты по собственной инициативе материалы: о нарушении сотрудником органов внутренних дел служебной дисциплины; о недобросовестном отношении сотрудника органов внутренних дел к выполнению служебных обязанностей; о совершенных сотрудником органов внутренних дел правонарушениях, поступившие в установленном законом порядке из суда, органов следствия, прокуратуры, других компетентных органов и от должностных лиц; о недостойном поведении сотрудника органов внутренних дел в свободное от службы время. Установив виновность привлеченного к суду, суд чести может объявить общественное порицание или возбудить ходатайство перед соответствующим прямым начальником о применении одной из следующих мер воздействия: лишение нагрудного знака; понижение в должности; снижение в специальном звании на одну ступень; перемещение по службе; отчисление курсанта, слушателя из учебного заведения, учебного подразделения, вплоть до увольнения со службы.

Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (ст. 41) даёт право сотруднику органов внутренних дел обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание последовательно вышестоящим начальникам вплоть до министра внутренних дел Российской Федерации, а в установленных

законом и рассматриваемым Положением случаях - и в суд.

Принятие управленческих решений руководителем подразделения постоянно сопряжено со значительной долей нормального служебного риска. Критерии обоснованности решений руководителя, указанные законодателем, крайне сложны в применении на практике, так как появляется необходимость оценки не только причиненного вреда, но и предотвращенного. Поэтому можно рекомендовать закрепить перечень критериев нормального служебного риска непосредственно в служебном контракте с руководителем. Преимущество служебного контракта перед обычным трудовым договором как раз и заключается в том, что он позволяет максимально индивидуализировать каждое конкретное соглашение о труде, наполнить его специфическим содержанием, ведь «заключение служебных контрактов связано с отходом от излишне централизованного управления трудовыми отношениями в органах внутренних дел и с резким расширением индивидуально-договорного метода их регулирования».[113]

Путём закрепления перечня критериев нормального служебного риска в служебном контракте с руководителем можно решить проблему отсутствия в Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации пункта, аналогичного пункту 9 статьи 81 ТК РФ (принятие необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями и главным бухгалтером, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации), тогда в необходимых случаях можно будет применить пункт «д» ст. 58 Положения (основание для увольнения из органов внутренних дел в связи с нарушением условий контракта).

Такие ситуации могут возникнуть, например, в результате неправильного применения руководителем органа внутренних дел, его заместителем норм законов или иных нормативных актов.

Трудовой кодекс РФ, в соответствии с пунктом 10 статьи 81, предусматривает применение к руководителям организации (филиала, представительства), а также заместителям меры дисциплинарного взыскания в виде увольнения, даже за однократное грубое нарушение своих трудовых обязанностей. Очевидно, что данное положение распространяется и на трудовые отношения в системе органов внутренних дел. В законодательстве не содержится нормативное толкование термина «однократное грубое нарушение руководителем организации своих трудовых обязанностей», а также в чем состоит его отличие от однократного грубого нарушения трудовых обязанностей, предусмотренных пунктом 6 статьи 81 ТК РФ (однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей). В связи с этим, как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ в постановлении №2, вопрос о том, являлось ли допущенное нарушение грубым, решается судом с учетом конкретных обстоятельств каждого дела. При этом обязанность доказать, что такое нарушение в действительности имело место и носило грубый характер, лежит на работодателе. В качестве грубого нарушения

[113] Анисимов А.Л. Понятие, юридическая природа контракта о службе в органах внутренних дел и порядок его заключения // Трудовое право. 2009. N2. URL: http://www.top-personal.ru

трудовых обязанностей руководителем организации (филиала и представительства), его заместителями следует, в частности, расценивать неисполнение возложенных на этих лиц трудовым договором обязанностей, которое могло повлечь причинение вреда здоровью работников либо причинение имущественного ущерба организации (пункт 49 постановления Пленума ВС РФ №2).

Примером такого однократного грубого нарушения трудовых обязанностей может быть превышение начальником подразделения органа внутренних дел служебных полномочий, использование их в корыстных целях и др.

Решая вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности как самого начальника подразделения, так и его заместителей следует помнить о том, что бремя доказывания вины сотрудника этой категории дел всегда лежит на руководителе вышестоящего подразделения (как на представителе работодателя). Так, если причиненный ущерб связывается с ненадлежащим исполнением руководителем или заместителем руководителя должностных обязанностей, то большое значение для дела будет иметь то, как и в каком порядке их должностные обязанности были сформулированы и доведены до сведения нарушителей дисциплины. Поэтому во избежание проблем юристам и специалистам кадровых служб предлагается заранее разработать подробную должностную инструкцию для этих сотрудников, либо непосредственно в служебном контракте привести перечень нарушений, которые квалифицировались бы как «грубое нарушение» трудовых обязанностей и «необоснованное решение».

Отсутствие в законодательстве четкого определения понятий «однократного грубого нарушения руководителем организации своих трудовых обязанностей» и «необоснованного решения» дает возможность чрезмерно широко трактовать понятие виновных действий (бездействия) руководителя организации в ущерб его законным интересам. Это серьезное законодательное упущение может приводить на практике к незаконным увольнениям, возможны злоупотребления вышестоящих руководителей в использовании указанных норм, например, вытеснение с должности неугодного руководителя с целью назначения на эту должность своего «протеже».

При увольнении начальника ОВД, а также его заместителей по инициативе вышестоящего руководства, в том числе в качестве меры дисциплинарного взыскания, необходимо руководствоваться статьей 3 ТК РФ, запрещающей ограничивать кого-либо в трудовых правах и свободах в зависимости от должностного положения. Кроме того, необходимо учитывать норму, предоставляющую гарантии, установленные 6 частью статьи 81 ТК РФ, в виде общего запрета на увольнение работника по инициативе работодателя в период временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске. Кроме того, на руководителей ОВД распространяется положение ст. 60 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации: «сотрудники органов внутренних дел ставятся в известность о предстоящем увольнении непосредственными начальниками не позднее чем за два месяца до увольнения, за исключением сотрудников органов внутренних дел, увольняемых за нарушение условий контракта, а также в соответствии с пунктами «к», «л», «м» статьи 58 настоящего Положения», то есть за грубое нарушение либо систематические нарушения

дисциплины, за совершение проступков, несовместимых с требованиями, предъявляемыми к личным, нравственным качествам сотрудника органов внутренних дел и в связи с осуждением за преступление после вступления обвинительного приговора в законную силу.

Таким образом, процесс принятия решений является одним из важнейших элементов работы руководителя ОВД в любом ее аспекте: планировании, организации, управлении и контроле. Предполагается, что лицо, принимающее рациональные решения, четко определяет проблему, не имеет конфликта целей, знает все варианты выбора, точно определяет предпочтения, которые не меняются со временем, не имеет временных и стоимостных ограничений и выбирает окончательный вариант, обеспечивающий максимальную отдачу. В процессе принятия ограниченно рациональных решений выбранная проблема очевидна и зависит от личных интересов руководителя и его подготовки, идентифицируется ограниченный набор критериев, разрабатывается простая модель для оценки критериев, определяется ограниченный набор сходных вариантов, все имеющиеся варианты оцениваются по очереди, поиск продолжается до тех пор, пока не будет найдено удовлетворительное решение. На решение, конечно же, оказывает влияние политика Министерства внутренних дел и государства в целом, а также возможность воздействия на подчинённых; на оценку результатов принятого решения влияют личные интересы лица, ее выполнявшего. В процессе принятия решений руководители часто обращаются к своей интуиции. Интуитивное принятие решений представляет собой подсознательный процесс на основе личного опыта руководителя и накопленных мнений его сотрудников.

Подводя итог вышеизложенному, можно определить:

- Реализация решения является наиболее сложным, трудоемким и длительным этапом процесса принятия решений. Вместе с тем это и самое слабое звено в процессе управленческой деятельности, о чем свидетельствуют наблюдающиеся в практике управления затягивание сроков осуществления и недостаточная эффективность реализованных решений.

- Процесс принятия решений в большинстве современных организаций приобретает все более коллегиальный характер. В связи с этим в органах внутренних дел центр тяжести в деятельности руководителя постепенно перемещается из сферы разработки решения в сферу организации и контроля его выполнения.

- Для успешной реализации принимаемых решений органы внутренних дел должны иметь механизм их осуществления, основными задачами которого являются: разработка программы реализации; руководство реализацией; контроль исполнения; оценка результатов.

- Ответственность за принятое решение — весьма важный фактор управленческой деятельности, поэтому руководитель должен оценить возможную меру ответственности в случае реализации каждой из возможных альтернатив.

- Ответственность - принуждение к соблюдению и исполнению определенных требований, норм и правил. Основными видами ответственности руководителя являются юридическая, административная, социальная и моральная ответственность, каждой из которых соответствует свой механизм контроля:

юридическая - судебная система; административная - иерархия; социальная - общественное мнение; моральная - корпоративная культура.

- Эффективность принимаемых решений может служить средством измерения эффективности управляющей системы. Основным критерием эффективности управленческого решения является отношение полученного в результате его реализации эффекта, выраженного показателем степени достижения цели, к величине затрат на разработку и осуществление решения.

Глава 2
Механизм реализации ответственности в управлении органами внутренних дел

§ 1. Понятие и основные элементы механизма реализации ответственности

Стадия реализации является ключевой для любого вида ответственности, как моральной, так и юридической. На первоначальном этапе ответственность формировалась как взаимосвязь общества, государства и правонарушителя. Реализация представляет собой фактические действия сторон правоотношения ответственности по претерпеванию правонарушителем неблагоприятных последствий совершенного противоправного деяния. Реализация юридической ответственности достаточно изучена современной юридической наукой и урегулирована современным законодательством. Так, профессор Б.Т. Базылев четко обозначил назначение реализации как стадии юридической ответственности: «Стадия реализации ответственности - главная ее стадия, в ней заключается смысл существования юридической ответственности. Иначе говоря, реализация наказания есть то, ради чего правоотношение ответственности возникает и существует. В стадии реализации юридическая ответственность материализуется»[114].

Реализация юридической ответственности как заключительная стадия ответственности начинается с момента вступления в законную силу правоприменительного акта, признающего совершенное деяние правонарушением и устанавливающего вид и меру юридической ответственности, и заканчивается тогда, когда будет реализовано назначенное наказание. Данная стадия характеризуется, прежде всего, наличием специального правового статуса правонарушителя, понятие и содержание которого ещё недостаточно изучено в современной юридической науке. Не дают полного представления об этой правовой категории и немногочисленные работы теоретиков, относящихся ещё к периоду советской истории юридической науки.[115]

Так, например, имеется ряд отдельных исследований по специальному правовому статусу в отраслевых юридических науках: в уголовно-процессуальной науке[116], науке трудового[117], исправительно-трудового права[118]

---

[114] Базылёв Б.Т. Юридическая ответственность. Красноярск, 1985. С. 96.

[115] Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом государстве. М., 1979. С. 187-190; Матузов И.М. Правовая система и личность. Саратов, 1987.С. 53-55; Патюлин В.А. Субъективные права граждан, основные черты, стадии, гарантии реализации // Советское государство и право. 1971. № 6. С. 28; Патюлин В.А. Советское социалистическое государство и личность: автореферат дис. ... доктора юрид. наук. М., 1974. С. 22.

[116] Ведерников Н.Т. Личность обвиняемого и подсудимого. Томск, 1978. С. 25 и др.; Корнуков В.М. Правовой статус личности в уголовном судопроизводстве // Проблемы правового статуса личности в уголовном процессе. Саратов, 1981.С.42

[117] Цепин А.И. Профсоюзы и трудовые права рабочих и служащих. М., 1980. С.110; Шебанова А.И. Право и труд молодежи. М., 1973. С. 45.

[118] Басков В.И. Правовой статус осужденных // Правоведение. 1978. № 2. С. 57-63; Маркова Щ.Г. Гражданско-правовое положение осужденных к лишению свободы // Правоведе-

и науке семейного права[119].

Опираясь на теоретический опыт предшественников и опираясь на анализ исследований в отраслевых областях юридической науки, можно сделать некоторые выводы о понятии и содержании специально-правового статуса субъекта права как общеправовой категории. Во-первых, для определения соотношения общего, особенного и частного в праве различают общий, специальный, и индивидуальный правовые статусы. Во-вторых, наблюдается жесткая взаимосвязь между специальным правовым статусом как самостоятельным явлением и общим правовым статусом. Она состоит в том, что «специальные правовые статусы личности существуют на основе его общего правового статуса».[120] Общий правовой статус ограничивается тем, что у субъекта права, им обладающего, появляются некоторые специфические права, свободы, обязанности и законные интересы, которые конкретизируют, дополняют и ограничивают его. Таким образом, проявляется самостоятельность специального правового статуса субъекта права (в том числе и правонарушителя). В-третьих, сама социальная роль субъекта права обуславливает наделение его специальным правовым статусом[121].

Нельзя не согласиться с тем, что не любая социальная роль индивида влечёт появление специального правового статуса. Она должна отражать наиболее значимые отношения, являться неизменной в достаточно продолжительный промежуток времени и не противоречить идее социальной справедливости. В противном случае необходимое различие правового положения отдельных социальных групп субъектов права может найти отражение в необъективном (или что хуже, негативном) её восприятии другими социальными группами, что при неумелой организации управленческой деятельности может трансформироваться в идею о целенаправленном стремлении государства поставить своих граждан в социально неравное положение.[122] И, в-четвертых, только нормативное (на основании нормативно-правовых предписаний) закрепление специфических прав, свобод, законных интересов и обязанностей может придавать правовому статусу субъекта права черты специального.

Исходя из вышеизложенного, специальный правовой статус[123] следует определить как законодательно закрепленную совокупность прав, свобод, законных интересов и обязанностей субъекта права, характеризующую его стабиль-

---

ние.1971. № 4. С. 87-92; Селиверстов В.И. Правовое положение лиц, отбывающих наказание (теория и прикладные проблемы): дис. ... доктора юрид. наук. М.,1992.

[119] Мананкова Р.П. Правовые проблемы членства в семье / под ред. Б.Л. Хаскельберга. Томск, 1985. С. 53-57.

[120] Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 189.

[121] Мананкова Р.П. О понятии специального правового статуса (модуса) // Проблемы совершенствования гражданско-правового регулирования. Томск, 1982. С. 34.

[122]Селиверстов В.И. Правовое положение лиц, отбивающих наказание (теория и прикладные проблемы): дис. ... доктора юрид. наук. М.,-1992. С. 47-48.

[123] В общей теории права и отраслевых юридических науках не нашёл применения термин «правовой модус», предложенный в качестве синонима специального правового статуса В.А. Патюлиным (Патюлин В.А. Советское социалистическое государство и личность: автореферат дис. …доктора юрид. наук. М., 1974. С. 22).

ную социальную роль.

Юридической науке известно превеликое множество видов специальных правовых статусов. Неоднократно делались попытки их классификации. Однако окончательно и однозначно этот вопрос до сих пор не решён. Так, например, профессор Н.И. Матузов своё неоднозначное отношение к данной проблеме выразил следующим образом: «Таких статусов неопределенно большое множество, поэтому исчерпывающая их классификация, пожалуй, невозможна или во всяком случае затруднительна».[124] Профессор Витрук Н.В., обосновывая сложность однозначного решения вопроса классификации специального правового статуса, отмечает другой аспект этой проблемы: «Одно конкретное лицо может быть носителем одновременно различных специальных правовых статусов в зависимости от тех социальных позиций, которые оно занимает в обществе».[125]

Статус правонарушителя наиболее выделяется из всей совокупности специальных правовых статусов. Поэтому при его рассмотрении прежде всего нужно обратить внимание на правовой статус правонарушителя как общеправовой институт, который состоит из аналогичных отраслевых институтов: правового статуса лица, совершившего конституционное правонарушение; правового статуса лица, совершившего гражданско-правовой проступок; правового статуса лица, совершившего дисциплинарный проступок; правового статуса лица, совершившего административное правонарушение, и правового статуса лица, совершившего преступление. Кроме отраслевого признака, в данное видовое различие правового статуса правонарушителя добавляется и различие по мере юридической ответственности, которую претерпевает правонарушитель (например, правовой статус лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, правовой статус лиц, отбывающих наказание в виде исправительных работ без лишения свободы, правовой статус лиц, отбывающих наказание в виде исправительных работ без лишения свободы, правовой статус лиц, подвергнутых административному аресту или административному штрафу, и т.п.). Кроме того, различают правовой статус правонарушителя по возрасту: правовой статус несовершеннолетних правонарушителей и правовой статус лиц, достигших возраста деликтоспособности. Существуют различия между правовым статусом правонарушителей по половому признаку(правовой статус правонарушителей-мужчин и женщин).

Прежде всего, необходимо выделить общие черты, присущие всем видам правового статуса правонарушителя, иными словами, создать модель, обладающую всеми его основными свойствами. Рассмотрим каждый отдельный вид правового статуса правонарушителя, не сосредотачивая внимания на отличительных от другого вида характеристиках. В его основе лежит взаимосвязь противоправного поведения правонарушителя в обществе и как следствие ответной реакции государства на эти негативные проявления. Это обуславливает не только конкретизацию общего правового статуса, но также и «ограничение об-

[124] Матузов И.М. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 64.

[125] Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 188.

щих прав и обязанностей».[126]

Поскольку юридическая ответственность является видом государственно-правового принуждения, то выражается она, как мы уже указывали, в обязанности правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия за совершённые им правонарушения как личного, так и имущественного характера. Таким образом, юридическая ответственность преобразуется в наказание, то есть непосредственное претерпевание соответствующих неблагоприятных последствий. Неблагоприятные последствия правонарушения выражаются, прежде всего, в ограничениях прав, свобод и законных интересов правонарушителя.

Степень этих ограничений, вид и мера юридической ответственности, применяемой к правонарушителю, соответствует степени общественной опасности совершенного правонарушения. Например, лица, осужденные к лишению свободы, лишены свободы передвижения и возможности выбирать род деятельности, за пределами места лишения свободы они фактически не могут самостоятельно, без помощи представителя, приобретать и осуществлять многие личные права и обязанности[127]. Так, конституционно закреплено лишение избирательного права для лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (п. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации).

Для лиц, совершивших проступки, ограничения общего правового статуса являются менее жесткими. Так, лишение права управления транспортными средствами, то есть специального права, ограничивает правонарушителя в свободе пользоваться автомобилем, находящимся в его собственности, что в известной мере является ограничением конституционного права частной собственности (п. 2 ст. 35 Конституции Российской Федерации). Выплата штрафа или пени правонарушителем в результате совершения гражданско-правового нарушения может быть проявлением ограничения свободного распоряжения своим имуществом, если он вынужден будет обратить свое имущество на уплату штрафа или пени. Увольнение как мера дисциплинарной ответственности предполагает ограничение конституционного права свободно выбирать род деятельности (п. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации). Эта мера предполагает, что правонарушитель помимо своей воли должен прекратить трудовую деятельность на данном предприятии, в учреждении или организации. В соответствии с ст. 191 Трудового кодекса Российской Федерации работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности, что в определённой степени ограничивает правонарушителя трудовой дисциплины на поощрения за успехи в работе.

Одной из важнейших черт ограничения общего правового статуса для лиц, совершивших правонарушение, является то, что не учитывается желание или нежелание правонарушителя претерпевать эти ограничения. Кроме того, строгое соблюдение ограничений правонарушителем может вменяется ему в качестве дополнительных обязанностей. Например, соблюдение режима отбывания

---

[126] Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 188.

[127] Маркова М.Г. Гражданско-правовое положение осужденных к лишению свободы // Правоведение. 1971. № 4; Басков В.И. Правовой статус осужденных // Правоведение. 1978. № 2.

наказания осужденными в местах лишения свободы или своевременная уплата административного штрафа и т.д.

Конкретизация и дополнение правового статуса субъектов права, отмечается в юридической литературе, являются общими для всех специальных правовых статусов.[128] Профессор В.А. Кучинский пишет: «В широком смысле требование правовой конкретизации составляет условие всей правотворческой и правоприменительной деятельности. Конкретизация начинается с детализации наиболее общих законоположений и заканчивается (если ее рассматривать в качестве момента реализации правовой нормы) конкретным властным решением, определяющим судьбу субъективного права или обязанности»[129].

Другими словами, конкретизация - это есть уточнение и детализация общих прав, свобод, законных интересов и обязанностей правонарушителя. Например, право на обжалование дисциплинарного взыскания (ст. 193 Трудового кодекса Российской Федерации) находит свою конкретизацию в ст. 41 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации. «Сотрудник органов внутренних дел вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание последовательно вышестоящим начальникам вплоть до министра внутренних дел Российской Федерации, а в установленном законом порядке и настоящим Положением случаях – и в суд».[130]

В законе "О полиции" предусмотрен судебный порядок обжалования приказа об увольнении из полиции. Конституционное право на образование (ст. 43 Конституции Российской Федерации) конкретизируется для лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, в ст. 9 Уголовно-исполнительного кодекса РФ.

Следует отметить, что конкретизации подвергаются не все, а лишь те элементы общего правового статуса, которые связаны с реализацией конкретной меры юридической ответственности.

Дополнение общего правового статуса выражается в приобретении правонарушителем прав, свобод и обязанностей, не являющихся общими для всех субъектов права, их можно определить как специфические. Оно также может выражаться в увеличении объема обязанностей правонарушителя либо как результат обязательного соблюдения ограничений общего правового статуса. К специфическим правам правонарушителя, дополняющим его общий правовой статус, мы относим такие, как: право на досрочное снятие дисциплинарного взыскания (ст. 194 Трудового кодекса Российской Федерации); право на условно-досрочное освобождение от наказания или на замену наказания более мягким (ст. 172 Уголовно-исполнительного кодекса РФ) и др.

С точки зрения рассмотрения стадий проявления содержания специального

---

[128] Селиверстов В.И. Правовое положение лиц, отбывающих наказание (теория и прикладные проблемы): дис. ... доктора юрид. наук. М., 1992. С. 71.

[129] Кучинский В.А. Конкретизация конституционных прав и обязанностей советских граждан как юридическая гарантия их осуществления // Конституция СССР: проблемы государствоведения и советского строительства. М., 1980. С. 109.

[130] Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации // Организация и деятельность органов внутренних дел Российской Федерации. М., 1994. С. 111.

правового статуса[131], в том числе и правового статуса правонарушителя, необходимо внести некоторую конкретизацию. Прежде всего, правовой статус правонарушителя характеризует правоотношение ответственности с содержательной стороны и оказывает влияние на динамику юридической ответственности. Это обстоятельство определяет взаимосвязь юридического познания правонарушения, а следовательно юридической ответственности и стадий проявления правового статуса правонарушителя.

Первая стадия юридической ответственности (стадия её возникновения) характеризуется тем, что правонарушитель объективно, в силу совершённого правонарушения, наделяется специальным правовым статусом. Он отличается от общего различными ограничениями, конкретизацией и дополнениями, которые соответствуют виду и мере юридической ответственности за совершённое правонарушение. Специфика первой стадии юридической ответственности состоит в том, что здесь имеет место только проявление специального правового статуса, то есть правонарушитель только обладает специальным правовым статусом. По мнению профессора Н.В. Витрука, «обладание правом это ещё не всегда есть его реализация… Пользование… может иметь место значительно позднее момента приобретения самого права».[132]

Конкретизацию выделяют как следующую стадию юридической ответственности, она состоит в рассмотрении правонарушения уполномоченными на то должностными лицами и государственными органами. Следует вести речь о процессе уточнения вида и меры юридической ответственности, а также содержания специального правового статуса правонарушителя.

Конкретизация юридической ответственности осуществляется в процессуальной форме, что является важной особенностью рассматриваемой стадии. Она обуславливает возникновение и реализацию процессуального статуса правонарушителя как одного из видов специальных правовых статусов, то есть комплекса прав и обязанностей, регламентированных нормами процессуального права. Важно учитывать взаимосвязь процессуального статуса правонарушителя и его специального статуса, определяемого нормами материального права. Так, основным назначением правового статуса правонарушителя является возможность реализации этого правового статуса или же, напротив, опровержение существования такового статуса в действительности.

Стадия реализации юридической ответственности подразумевает и реализацию правового статуса правонарушителя. Она состоит в том, чтобы предусмотренные ограничения, конкретизация и дополнения общего правового статуса правонарушителя были отражены в конкретных волевых поступках правонарушителя. После того, как наказание, предписанное правонарушителю правоприменительным актом за совершенное правонарушение, будет полностью реализовано, правовой статус правонарушителя прекращает свое существование.

---

[131] Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 103-110 и др.

[132] Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 104.

На основании вышеизложенного следует различать стадии проявления правового статуса правонарушителя, который возникает с момента совершения правонарушения и прекращается с моментом окончательной реализации юридической ответственности. В связи с тем, что содержание категории «ответственность» характеризуется понятием «правовой статус правонарушителя», то следует и названия стадий исследуемого правового статуса обозначить, соответственно, как возникновение, конкретизацию, реализацию. Конечно, не всегда стадии проявления правового статуса правонарушителя будут однозначно четкими и совпадать по времени. Так, например, возникновение и реализация правового статуса правонарушителя могут быть неразрывно связаны и перетекать одна в другую, минуя стадию конкретизации. Однако выделение стадий правового статуса правонарушителя служит достижению целей юридической ответственности только тогда, когда имела место стадия возникновения правового статуса правонарушителя и когда она подтверждается в результате конкретизации. В этом случае реализация прав, свобод, законных интересов и обязанностей, характеризующих специальный правовой статус правонарушителя, будет восприниматься им как справедливое воздаяние за совершенное правонарушение.

Зачастую должностные лица, на которых возложена реализация наказания, законодательно закрепленных ограничений, дополнений и конкретизации общего правового статуса субъектов права, неверно понимают предоставленные им возможности и часто злоупотребляют ими.

Так, по данным Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации за 2007 год, учреждения пенитенциарной системы России попрежнему остаются местом постоянных и массовых нарушений прав человека. Наблюдается спад производства и трудовой занятости в колониях. На низком уровне находятся материально-бытовые условия содержания заключенных. Широко распространен тяжелый, неквалифицированный труд, особенно в лесных колониях, в неблагоприятных климатических условиях. Отмечаются факты нарушений в оплате и охране труда, привлечения к сверхурочным работам. Распространено необоснованное применение администрацией мер воздействия, связанных с применением штрафных и дисциплинарных изоляторов. Заключенные жалуются на произвол, насилие и другие нарушения режима содержания.

В качестве примера неумелого использования законодательных возможностей реализации наказания можно привести следующие факты. Так, в ряде источников по трудовому праву указывается, что нельзя применять к нарушителям трудовой дисциплины такие дополнительные меры правового воздействия, как: лишение премий, предусмотренных системой оплаты труда; лишение вознаграждения по итогам годовой работы; непредставление льготных путёвок в санатории и дома отдыха; изменение времени предоставления очередного отпуска; уменьшение очередного отпуска на число дней прогула и др. Подобная идея основывается на том, что здесь усматривается противоречие одному из принципов юридической ответственности - никто не должен нести дважды юридическую ответственность за одно и то же правонарушение, так как депремирование или «лишение премии» не относится к мерам дисциплинарной от-

ветственности, предусмотренным ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации. Однако Правовой департамент Минтруда России еще в 2000 году в своем письме от 31.07.2000 № 985-11 разъяснил, что законодательство не содержит понятия «лишение» премии; законодательство исходит из того, что невыплата премии нарушителю трудовой дисциплины не является дисциплинарным взысканием. В каждом конкретном случае такие вопросы решаются в порядке, установленном действующим в организации положением о премировании. Эта правовая позиция верна и в отношении Трудового кодекса РФ. Необходимо обратить внимание на определение понятия «заработная плата», содержащееся в статье 129 Трудового кодекса РФ, из которого следует, что заработная плата - вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также выплаты компенсационного и стимулирующего характера; следовательно, и в нее включаются различного рода премии. Для того, чтобы премия действительно отвечала критериям «выплаты стимулирующего характера», в положении о премировании или положении об оплате труда, ином локальном нормативном правовом акте, регулирующем вопросы оплаты труда, следует определить перечень оснований для ее выплаты и описать систему их учета. А вот расписывать, за какие проступки премия не выплачивается, не следует - по юридически значимым признакам действия работодателя будут подпадать под применение к работнику мер дисциплинарной ответственности. Вместе с тем в положении о премировании или ином локальном нормативном акте возможна увязка лишения премии или уменьшения ее размера с дисциплинарными взысканиями (например, «премия не выплачивается работникам, имеющим дисциплинарные взыскания»). При таком подходе работодателю желательно определять периоды невыплаты премии (например, конкретизировать, что условием выплаты премии является отсутствие у работника дисциплинарных взысканий в том периоде работы, за который начисляется премия). Что же касается иных форм денежного воздействия на работников за дисциплинарные проступки, изобретенных за последние годы - лишения процентных надбавок, надбавок за особый характер работы, уменьшения командировочных расходов или отпускных — то они напрямую противоречат действующему законодательству, и первое же обращение работника в государственную инспекцию труда или в суд подтвердит это. Решение уже будет относиться к методам денежного воздействия государства на работодателя. Поскольку ни выплата заработной платы в соответствии с объемом выполненной работы, ни депремирование (лишение премии, уменьшение ее размера) не относятся к мерам дисциплинарной ответственности, они могут применяться одновременно с дисциплинарными взысканиями и их применение не учитывается при увольнении работника за неоднократное неисполнение трудовых обязанностей.

Реализация правового статуса правонарушителя подчас не достигает своей цели по многим причинам. Эти причины базируются на современном состоянии общественного бытия и сознания. Это и неразвитость экономической сферы общества, и социальная незащищенность человека, и нестабильность политической ситуации, низкий уровень правовой культуры и т.п. Одной из самых

очевидных причин является несовершенство юридических норм, определяющих специальный правовой статус правонарушителя. Основой для совершенствования законодательства в данном направлении должны служить международно-правовые акты, закрепляющие правовой статус правонарушителей: «Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания», «Минимальные стандартные правила обращения с заключенными», «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка», «Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме» и др.

Как уже указывалось, последняя стадия ответственности начинается с момента вступления в законную силу правоприменительного акта, признающего совершенное деяние правонарушением и определяющего вид и меру юридической ответственности за это правонарушение. В содержание этой стадии входят фактические действия сторон материального правоотношения ответственности по реализации наказания. Для характеристики заключительной стадии ответственности необходимо решить следующие вопросы: 1) является ли реализация правоприменительного акта одной из стадий правоприменительной деятельности и 2) какую внешнюю форму проявления имеет стадия реализации юридической ответственности.

Ряд учёных сходятся во мнении, что к числу стадий правоприменения относятся фактические действия по обеспечению реализации акта применения.

Профессор Н.Г. Александров писал, что в ряде случаев акты правоприменения представляют собой лишь начальную стадию в осуществлении предписаний правовых норм и не могут рассматриваться как полное претворение их в жизнь.[133]

Принятие правоприменительного акта вовсе не означает его реализацию. По мнению профессора И.Я. Дюрягина, «для более правильного понимания содержания правоприменительной деятельности необходимо отличать стадии, составляющие логическую последовательность действий при вынесении акта применения права, от стадий функционального характера, то есть от этапов разбирательства всего дела, закрепляемых в разнообразных правовых актах и преследующих цель достижения общего результата, предусмотренного рядом процессуальных норм»[134].

Предположим, что реализация правоприменительного акта не является стадией применения права, поскольку принятие решения по делу само по себе уже является применением нормы права. Но, как указывает профессор В.В. Лазарев; «после вынесения акта применения права управомоченные субъекты продолжают реализацию применённых норм в форме соблюдения, исполнения или использования»[135], то есть реализация правоприменительного акта осуществляется в рамках какой-либо из указанных форм. Продолжая мысль

[133] Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права. М., 1958. С. 11.
[134] Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Свердловск, 1973. С. 50.
[135] Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. С. 20.

В.В.Лазарева, профессор А.П. Коренев пишет, что реализация акта применения административного права может выражаться: во-первых, в доведении содержания акта до сведений адресата; во-вторых, в добровольных действиях по исполнению предписаний акта теми, кому он адресован; в-третьих, в воздержании адресата от совершения определенных действий; в-четвёртых, в совершении компетентными органами принудительных действий по претворению предписаний акта в жизнь[136]. Можно предположить, что выводы профессора А.П. Коренева, касающиеся реализации административных правоприменительных актов, в полной мере могут быть использованы для характеристики форм реализации правоприменительных актов во всех отраслях права.

Таким образом, правоприменительный акт, признающий совершенное деяние правонарушением и содержащий вид и меру юридической ответственности, реализуется в форме соблюдения, исполнения или использования правовых предписаний.[137]

В науке уголовно-процессуального права имеется несколько подходов к вопросу о формах реализации уголовного наказания, то есть последней стадии уголовной ответственности. Существуют следующие точки зрения:

1. Стадию исполнения приговора образует деятельность суда по обращению приговора к исполнению, а деятельность административных органов по исполнению приговора лежит вне уголовного процесса и, следовательно, процессуальной не является.[138] По мнению профессора Стручкова Н.А., который развил эту точку зрения, исполнение приговора как стадию уголовного процесса следует отличать от исполнения наказания как деятельности, осуществляемой в соответствии с предписаниями приговора. Исполнение всех наказаний, связанных с мерами исправительно-трудового воздействия, по его мнению, образует сферу применения специально принимаемых для этого правовых норм - норм исправительно-трудового права.[139]

2. Исполнение приговора - это составная часть уголовного процесса, поэтому кроме обращения к исполнению включает в себя его непосредственное исполнение и осуществление контроля за этой деятельностью.[140]

Наиболее близка к истине вторая из представленных точек зрения о форме реализации наказания в рамках юрисдикционного процесса. Однако важно иметь в виду следующее.

Во-первых, возвращаясь к рассмотрению юридического процесса в широком смысле, подчёркивается, что любая отрасль материального права вызывает к жизни соответствующие процессуальные нормы, поэтому и исполнение нака-

---

[136] Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 123.

[137] Лазарев В.М. Юридическая ответственность как форма и средство реализации социальной справедливости в советском обществе: дис. …канд. юрид. наук. М., 1990. С. 186-188.

[138] Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М., 1958. С. 519-520; Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. М., 1951. С. 417; Перлов И.Д. Исполнение приговора в советском уголовном процессе. М., 1963. С. 10-11.

[139] Стручков Н.А. Курс исправительно-трудового права: проблемы общей части. М., 1984. С. 47.

[140] Аврах Я.С. Исполнение приговоров по УПК РСФСР // Новое уголовное и уголовно-процессуальное законодательство РСФСР. Казань, 1961. С. 190-191.

зания как деятельность специально уполномоченных на то органов и должностных лиц является процессуальной. Во-вторых, деятельность по фактическому исполнению предписаний правоприменительного акта, содержащего вид и меру юридической ответственности, составляет содержание процессуального исполнительного производства, являющегося частью всех видов юрисдикционных процессов, в том числе и уголовного.

Нельзя считать однозначно верным мнение профессора Стручкова Н.А. о том, что, поскольку юридические нормы, регулирующие деятельность исправительно-трудовых учреждений, содержатся в самостоятельном нормативном акте – исправительно-трудовом кодексе, - они не могут быть объединены в единый уголовный процесс. Например, исполнение производства по делам об административных правонарушениях в общих чертах урегулировано административно-процессуальными нормами КоАП, а конкретные действия органов (должностных лиц), призванных осуществлять исполнение взыскания, их права и обязанности предусмотрены ведомственными нормативными актами. Особенно это относится к этапу приведения взысканий в исполнение. Ведомственное нормативное регулирование детализирует исполнительные действия, которые в общем плане предусмотрены законодательством. Таким образом, существование различных нормативных актов формы и способы деятельности органов государства и должностных лиц, направленных на реализацию административных взысканий, не препятствуют их объединению в исполнительное производство по делам об административных правонарушениях.

Более того, наши выводы о существовании самостоятельного исполнительного производства во всех видах юрисдикционных процессов подтверждаются ныне действующими федеральными законами «Об исполнительном производстве» и «О судебных приставах».

Таким образом, стадия реализации юридической ответственности развивается в рамках юрисдикционного процесса, его завершающего этапа - исполнительного производства.

Принятие федеральных законов обусловлено не столько упорядочением процессуальных норм, касающихся исполнительного производства, сколько чрезвычайно острой проблемой реального исполнения постановлений судов и других правоприменительных органов. Так, количество документов с материальными взысканиями (помимо алиментных), требующими принятия активных мер к розыску имущества должников и установлению источников его доходов, увеличилось с 2386 до 3927 тысяч, или на 64,6% (по удельному. весу - с 64,1 до 76,3%), а суммы, подлежащие взысканию по ним, - с 6651 до 38187 млрд. руб., или в 5,7 раза. Со 183 до 257 тысяч, или на 40,1%, возросло поступление исполнительных документов, обязывающих должника совершить определенные действия, в т.ч. по трудовым делам - с 25 до 81 тысячи, или в 3,3 раза. В связи с этим количество документов, оконченных самим судебным исполнителем (без передачи их третьим лицам), увеличилось с 1008 до 1391 тысячи, или на 38,1% (по уд. весу - с 29,1 до 32,5%). Общий уровень материальных взысканий, произведенных судами, в 1 пол. 1996 г. повысился с 34,7 до 42,3% (по реально взысканным суммам - с 1400 до 8608 млрд. руб.). Однако следует отметить, что эти

результаты достигнуты исключительно за счет взысканий, вытекающих из гражданско-правовых отношений, где удельный вес погашения присужденных сумм поднялся с 35,3 до 43,7% (реальные взыскания - с 1141 до 8071 млрд. руб.). Возмещение ущерба от преступлений в стадии исполнения судебных решений снизилось с 24,6 до 19,6% (погашено 185 из 972 млрд. руб.), в т.ч. по делам о хищениях - с 19,9 до 16,5% (погашено 30 из 183 млрд. руб.). Взыскание судебных штрафов уменьшилось с 55,2 до 47,0% (реально взыскано 44 из 94 млрд. руб., наложенных судами), что для органа, имеющего специализированный аппарат исполнения, является явно неприемлемым.[141]

Действующее арбитражно-процессуальное законодательство в сфере исполнения судебных решений не соответствует потребностям дня. Оно не может обеспечить своевременное и эффективное взыскание с виновной стороны соответствующих сумм или имущества: этот процесс растягивается на многие месяцы, а то и годы. Неправая сторона, удерживая в своем распоряжении не принадлежащие ей средства, извлекает из них доход, а ответственности за это фактически не несет. Нередко в средствах массовой информации стали появляться репортажи и интервью с сообщениями о том, что «не верящие в эффективность судебной системы «истцы» начинают обращаться к «судебным услугам» уголовных авторитетов. Последствием подобных разборок частенько является существенное «сокращение продолжительности жизни» сторон».[142] Кроме того, за счёт этих криминальных разборок возрастает уровень насильственной преступности.

Существуют проблемы исполнения решений и Конституционного Суда Российской Федерации. Речь идет о постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации о признании нормативно-правовых актов не соответствующими Конституции Российской Федерации в соответствии с п. 1 и 3 части первой ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Последствием принятия таких постановлений является утрата юридической силы акта или его отдельного положения, признанного неконституционным (ч. 3 ст. 79 указанного закона). Признание нормативного акта неконституционным может создать пробел в правовом регулировании, такое последствие тоже предусмотрено Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ч. 4 ст. 79), далее здесь же указывается способ восполнения пробела - непосредственное применение Конституции Российской Федерации. Например, 13 ноября 1995 г. Конституционный Суд Российской Федерации постановил признать ч. 5 ст. 209 УПК РСФСР в той мере, в какой эта норма по смыслу, придаваемому ей сложившейся правоприменительной практикой, ограничивает возможность судебного обжалования постановлений о прекращении уголовного дела, не соответствующей Конституции Российской Федерации. В соответствии со ст. 15 и 18

---

[141] А. Гагарский, начальник отдела статистики и аналитических обобщений Министерства юстиции Российской Федерации, заслуженный юрист РФ. «См.: О работе судов Российской Федерации в 1-м полугодии 1996 года», Правовой портал «Юр Центр». http: // www.spbpravo.ru.

[142] Величенков А. Кто рассудит два суда? // Российская газета. 1996. 20 марта.

Конституции Российской Федерации, ч. 4 ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» при рассмотрении жалоб на постановление о прекращении уголовного дела в стадии предварительного расследования должны непосредственно применяться положения ст. 46 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации и установленного уголовно-процессуальным законодательством порядка судебной проверки иных действий органов дознания, следователей, прокуроров.[143]

Непосредственное применение норм Конституции Российской Федерации стало возможным в связи с закреплением в п. 1 ст. 15 прямого действия конституционных норм. Данное положение означает, что нормами Конституции надлежит руководствоваться при рассмотрении конкретных дел в судах и органах исполнительной власти. Однако это во многих случаях не избавляет законодательные органы от необходимости конкретизации положений Конституции в текущем законодательстве, подкрепления их нормами как материального, так и процессуального права.[144] Конституция Российской Федерации, занимая верховенствующее положение в правовой системе страны, наряду с нормами конкретного содержания закрепляет и общие принципиальные положения, которые проявляются в полной мере только в комплекте с текущим законодательством.

Непосредственное применение норм Конституции Российской Федерации - прогрессивный шаг в формировании цивилизованного демократического государства, но применением конституционных норм не всегда можно в полной мере восполнить пробел в правовом регулировании, особенно когда это касается процедурно-процессуальных норм. Пробел в праве сам по себе создаёт неблагоприятную обстановку в правоприменительной деятельности и восполнение его любым из известных правовому регулированию путём – непосредственным применением норм Конституции, аналогией закона или аналогией права – граничит с усмотрением правоприменителя, которое не всегда может быть направлено на справедливое разрешение дела.

В качестве одного из решений проблемы устранения пробелов в правовом регулировании в связи с признанием Конституционным Судом Российской Федерации нормативного акта или его отдельных положений неконституционным ч. 4 ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» можно предложить внести следующие изменения в его настоящую редакцию. Например: «В случае, если признание нормативного акта или его отдельной части неконституционным создало пробел в правовом регулировании, нормотворческий орган, принявший этот нормативный акт, устраняет создавшийся пробел в трехмесячный срок. До вступления в силу нового нормативного акта или изменений в нормативном акте, принятых в результате устранения правового пробела, непосредственно применяется Конституция Российской Федерации». Архивные данные Конституционного Суда Российской Федерации доказывают необходимость законодательного закрепления сроков восполнения пробелов в правовом регулировании: из 17 постановлений,

[143] Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1995. №6. С. 21.
[144] Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994. С 112.

принятых в 1995 г. только 12 исполнено, а 5 постановлений находятся на дополнительном контроле[145].

На основании вышеизложенного можно сделать некоторые выводы, касающиеся стадии реализации юридической ответственности:

1. Следует определять заключительную стадию юридической ответственности как реализацию ответственности, которая начинается с момента вступления в законную силу правоприменительного акта, признающего совершенное деяние правонарушением и устанавливающего вид и меру юридической ответственности и заканчивается, по общему правилу, тогда, когда назначенное наказание реализовано.

2. Стадия реализации юридической ответственности характеризуется, прежде всего, реализацией правового статуса правонарушителя - одного из видов специального правового статуса субъектов права. Под специальным правовым статусом мы понимаем законодательно закрепленную совокупность прав, свобод и обязанностей субъекта права, характеризующую его стабильную социальную роль.

3. Правовой статус правонарушителя базируется на общем правовом статусе субъекта права и соотносится с ним как общее и частное. Содержание правового статуса правонарушителя образуют дополнения, конкретизация и ограничения общего правового статуса субъекта права.

4. Следует различать стадии правового статуса правонарушителя, соответствующие стадиям юридической ответственности - возникновения, конкретизации и реализации.

5. Стадия реализации юридической ответственности развивается в рамках юрисдикционного процесса, его завершающего этапа - исполнительного производства.

§ 2. Контроль и служебная дисциплина как условие обеспечения ответственности

Проблемам контроля и дисциплины в литературе уделяется достаточно большое внимание, но сами эти явление осмыслены явно недостаточно. Ведь действительность зачастую опровергает научные представления.

Так, дисциплина есть *форма общественной связи,* свидетельствующая о признании и соблюдении человеком согласованных правил, норм, процедур поведения, общения, ведения определенных порученных ему дел[146]. Она тесно связана с законностью и может рассматриваться как одно из средств ее обеспечения. В то же время дисциплина имеет самостоятельный смысл, набор элементов и их структур, место и результаты применения. С законностью она образует общее сегментное «поле», за пределами которого каждая выполняет свои функции.

---

[145] Текущий архив Конституционного Суда Российской Федерации. М., 1996.

[146] См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Г.В. Атаманчук. 4-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2006. С. 321.

Существуют два мнения о дисциплине: одно характеризует ее в институциональном аспекте как совокупность норм, правил, процедур, требований, которые выработаны и утверждены в управляющей системе и подлежат исполнению каждым, кто в ней действует или с ней соприкасается; другое раскрывает дисциплину через фактическое поведение людей в управленческих процессах. Несмотря на их взаимозависимость, целесообразным видится все же понимание *дисциплины* в качестве фактического поведения сотрудников, которое отражается в управленческих решениях и действиях, а также в управленческом (служебном) общении. Это не только соблюдение временного и юридического порядка исполнения должностных обязанностей на рабочем месте, что может порой приобретать формальный характер, но и, главным образом, обеспечение плодотворного сотрудничества как между государством и обществом в общем смысле, так и плодотворного сотрудничества конкретных должностных лиц органов внутренних дел с конкретными общественными структурами и гражданами, в узком смысле. Короче говоря, имеется в виду налаживание и использование в целях общественного развития многочисленных контактов и отношений, которые неизбежно создаются в процессе деятельности органов внутренних дел.

Дисциплина обладает рядом основных параметров: *системность,* поскольку организует взаимодействие множества единиц; *рациональность, ибо повышает продуктивность* управленческих усилий и ресурсов; *эффективность, так как* гармонизирует управляющие воздействия и усиливает их влияние на людей. Из единичных проявлений дисциплины (вовремя пришёл на службу, подготовил и отправил документ, подсказал и помог сослуживцу, объективно оценил информацию и т.д.) складывается совокупный результат активности каждого отдельно взятого органа внутренних дел, а из него – общий уровень активности всей системы ОВД. Вот почему так необходимо осознанное и творческое выполнение требований дисциплины.

Дисциплина имеет *исполнительское содержание,* выражающееся в том, что сотрудники ОВД подчиняются соответствующему руководителю, выполняют управленческие решения, ответственно относятся к своим должностным функциям и полномочиям. [147] Исполнение зависит как от самого лица, его установки, совести, так и от следующих «внешних» условий: характера регламентирования, качества нормирования и инструктирования управленческой деятельности, полноты управленческой информации, технического оснащения служебных мест, оптимальности организационной структуры, уровня общей и профессиональной подготовки кадров, продуманности морального и материального стимулирования службы, морально-психологического микроклимата в коллективах. Поэтому в развитии отношений дисциплины важно сочетание источников и факторов формирования личности сотрудника органов внутренних дел и системы «должных» требований, которые бы постоянно отслеживали и корректировали его реальное (фактическое) поведение.

---

[147] Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / Ассоц. «Юридический центр». 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Юрид. Центр Пресс. 2004. С. 304.

Существует несколько правил, логически вытекающих из отношений дисциплины.

1. Нормы и процедуры, обычаи и традиции, нравственные требования и даже нормы этикета, принятые как в отдельно взятом подразделении, так и во всей системе органов внутренних дел, не могут иметь исключений для кого бы то ни было, как в иерархии руководящего состава, так и рядовых сотрудников. Ничто так не разрушает отношения дисциплины, как избранность и злоупотребления должностным положением.

2. Поведение каждого вышестоящего руководителя с точки зрения дисциплины должно быть лучше, отличаться чертами, достойными подражания.

3. Требуется постоянное развитие; закрепление и поощрение психологических ориентации человека на дисциплинированное поведение в управленческих процессах; безразличие здесь способно свести на нет даже сформировавшиеся установки.

Наиболее разработанными в юридической литературе являются вопросы, связанные с таким видом дисциплины, как служебная. Под *служебной дисциплиной* принято понимать определенный порядок поведения участников служебной деятельности, закрепляющий их обязанности и обеспечивающий согласованность в действиях при выполнении ими конкретных служебных функций. Поэтому соблюдение служебной дисциплины - непременное условие успешной работы всех без исключения государственных структур. Что же касается служебной дисциплины в органах внутренних дел, то наиболее строго она должна соблюдаться на тех направлениях работы, которые затрагивают конституционные права и свободы человека, с целью недопущения их нарушений. Кроме того, начальник ОВД несёт персональную ответственность за обеспечение строгого соблюдения законности, дисциплины, внутреннего распорядка, профессиональной подготовки сотрудников, создание необходимых условий для работы, удовлетворения социально-культурных потребностей сотрудников.[148]

Необходимо отметить, что в трудовом законодательстве, как и в литературе, при характеристике дисциплины как правового явления применяются два термина: «дисциплина труда» и «трудовая дисциплина», которым придается самостоятельное значение.

Дисциплина труда основана на органическом сочетании интересов общества в наилучшей организации и наибольшей производительности труда с личным интересом работника в получении вознаграждения в соответствии с количеством и качеством труда.

Сущность трудовой дисциплины состоит в том, что в рамках трудового законодательства работодатель имеет право потребовать, а работник обязан выполнить действия, соответствующие его трудовой функции, обусловленной трудовым договором. При этом добросовестный работник поощряется, а нарушитель дисциплины привлекается к ответственности.

При характеристике дисциплины труда следует выделить две ее стороны,

[148] Приказ МВД РТ от 13 ноября 2000 г. №556 «О мерах по совершенствованию воспитательной работы в органах внутренних дел РТ».

которые органически взаимосвязаны: объективную и субъективную.

Объективная сторона дисциплины труда - это совокупность правовых норм, устанавливающих круг обязанностей работников и работодателей, внутренний трудовой распорядок, меры поощрения за добросовестное отношение к трудовым обязанностям и ответственность за их нарушение. Порядок поведения участников трудового процесса, закрепленный в правовых нормах, приобретает характер обязательного правила поведения и определяет тем самым понятие трудовой дисциплины в правовом смысле. После заключения трудового договора каждый работник в процессе выполнения трудовой функции вступает в разнообразные взаимоотношения с работодателем и другими работниками, регулируемые нормами трудового права. В своей совокупности эти отношения образуют внутренний трудовой распорядок, который является частью общего правопорядка в стране, но действует в пределах конкретного предприятия.

Субъективную сторону дисциплины труда составляют выполнение обязанностей и осуществление прав каждым участником трудовых отношений - рабочим, служащим, представителем администрации. В субъективную часть трудовой дисциплины входят также случаи совершения работником дисциплинарного проступка, осуществление руководителем дисциплинарной власти и обязанность правонарушителя претерпеть (ощутить) моральный и материальный ущерб, т.е. понести дисциплинарную ответственность.

В системе органов внутренних дел дисциплина труда состоит в соблюдении работниками норм, установленных законодательством РФ, в выполнении приказов и указаний руководителей предприятий и организаций, а также обязанностей, предусмотренных контрактом. Она связана, прежде всего, с обеспечением режима рабочего времени. Трудовая дисциплина включает в себя все ее составные части: трудовую, налоговую, финансовую, исполнительскую.

Переход на рыночные отношения существенно повышает требования к укреплению служебной дисциплины. Требования о соблюдении дисциплины и организованности должны стать личным убеждением каждого сотрудника, нормой его поведения, ибо оно самым непосредственным образом связано с его трудоустройством и благополучием.

Взаимовыгодное сочетание интересов общества, трудовых коллективов и отдельных сотрудников способствует повышению эффективности деятельности органов внутренних дел и создает прочную юридическую основу для дальнейшего укрепления служебной дисциплины.

Таким образом, служебная дисциплина есть добросовестное и ответственное исполнение обязанностей и прав по службе, функций и полномочий по занимаемой должности. Понятно, что в сложном, многозвенном, иерархически организованном аппарате органов внутренних дел только «должное» поведение - юридически установленное и нравственно поддержанное - в состоянии сохранять рациональность и эффективность его функционирования.

С понятием служебной дисциплины неразрывно связано понятие штатной дисциплины, касающейся, в основном, руководителей, заключающееся в следовании определенным типовым моделям организации соответствующих органов. В принципе, руководитель обладает известной свободой в построении структу-

ры своего аппарата, но есть апробированные рекомендации, советы, предложения, опыт, игнорировать которые вряд ли целесообразно. Кроме того, надо учитывать, что неустойчивость в штатном расписании (перестановки) создает психологическое напряжение в коллективе.

Совершенно очевидно, что только системный подход к служебной дисциплине может дать необходимые положительные результаты. Ведь даже самый добросовестный сотрудник может ошибаться в выборе целесообразного способа решения поставленных задач или добросовестно заблуждаться в истинности полученных результатов. Вот почему важнейшим элементом организаторской работы по исполнению решений и служебной дисциплины в целом является *контроль*. Важно отметить, что при этом он является самостоятельной функцией управления. В результате контроля субъект, организующий исполнение решения, получает необходимую информацию о степени реального выполнения решения, о ходе его исполнения, о происшедших отклонениях деятельности исполнителей от заданных параметров, о состоянии и изменениях условий и обстановки, в которых действуют исполнители.[149]

Полученная в ходе контроля информация позволяет субъекту осуществить коррегирование решений и регулирование системы управления.

Коррегирование (от латинского «corregire» - исправлять) - внесение поправок, уточнений, изменений в принятое ранее и уже реализуемое решение.[150] Необходимость коррегирования (корректирования) решений вызывается наличием большей или меньшей неопределенности у субъекта, принимающего решение, относительно возможных изменений обстановки и условий, в которых оно будет исполняться. Непредвиденные изменения этой обстановки (например, совершение опасного преступления, проведение крупного массового мероприятия и т.п.) могут препятствовать выполнению решения в том объеме и теми средствами, которые были предусмотрены ранее. В этих случаях возникает необходимость внести коррективы в реализуемое решение (изменить сроки выполнения отдельных мероприятий, методы и формы их выполнения, отказаться от проведения каких-то мероприятий либо провести непредусмотренные в первоначальном варианте решения и т.п.).

Потребность коррегирования вызывается объективной необходимостью, и искусство руководителя (другого сотрудника, участвующего в управлении) состоит в том, чтобы своевременно обнаружить эту необходимость и отреагировать на нее. Однако надо помнить, что слишком частые изменения решений порождают у исполнителей несерьезное к ним отношение и снижают эффективность деятельности по их реализации. Кроме того, коррегирование в процессе организации исполнения решения возможно только в отношении собственного решения.

Другим возможным видом реагирования организатора исполнения решения на происшедшие изменения условий и обстановки, в которых оно реализу-

---

[149] См.: Основы управления в органах внутренних дел: учебное пособие. М.: МВШМ МВД СССР, 1988. С. 130.

[150] Морозов А. В. Деловая психология: курс лекций: учебник для высших и средних специальных учебных заведений. СПб.: Союз, 2000. С. 251.

ется, является регулирование системы управления. Сущность регулирования заключается в приведении системы в соответствие с вновь сложившейся обстановкой. В отличие от коррегирования (в этом случае решение остается неизменным) происходит замена, перестановка, изменение числа его исполнителей, осуществляется дополнительное обеспечение их деятельности, увеличивается интенсивность работы исполнителей и т. п. При этом само решение остается неизменным, а принимаются меры по нейтрализации возникающих дезорганизующих воздействий, по устранению препятствий на пути исполнения решения. Коррегирование и регулирование не противостоят друг другу, не исключают друг друга. Они могут осуществляться одновременно и взаимосвязано.

Информация, полученная субъектом в ходе контроля, позволяет не только осуществить коррегирование и регулирование, но и оценить итоги исполнения решения.

Подведение итогов исполнения решения является заключительным элементом организации исполнения решения.[151] Оно имеет большое воспитательное и организационное значение. Сотрудники должны знать, как они работали, каковы результаты и значимость их труда. Большое воспитательное и мобилизующее значение имеет объективная оценка их работы. Кроме того, при подведении итогов исполнения решения субъект получает возможность реально оценить качество принятого решения, выявить его недостатки, а также недостатки в организации его исполнения и положительный опыт. В процессе подведения итогов исполнения решения выявляются новые проблемы, требующие дальнейшего разрешения.

Практике известны различные формы подведения итогов исполнения решения: проведение совещаний; издание обзоров, приказов; индивидуальное обсуждение итогов исполнения решения с исполнителями и пр.

Итоги выполнения постоянно действующих решений в органах внутренних дел подводятся ежемесячно, ежеквартально, за полугодие, 9 месяцев и год, итоги выполнения планов - по истечении планового периода. Результаты выполнения иных решений обсуждаются сразу после их реализации.

При подведении итогов необходимо дать ответы на следующие основные вопросы: выполнено ли решение (полностью или частично); эффективным ли был процесс его выполнения (оптимальны ли затраты сил, средств, времени); достигнута ли заданная цель, причины ее недостижения; положительные моменты в деятельности исполнителей, недостатки и пути их устранения в будущем.

Контроль как вид управленческой деятельности представляет собой систему наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям; выявления результатов воздействия субъекта на объект.[152]

Будучи важнейшей составной частью управленческой деятельности, контроль выступает как самостоятельная функция процесса управления и как один

---

[151] Юкаева В.С. Управленческие решения: учебное пособие. М., 1999. С 32.

[152] См.: Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1968. С. 236; Организация и осуществление контроля в органах внутренних дел. М., 1976. С. 15-16.

из элементов организации исполнения решения. Рассматривая контроль как функцию процесса управления, следует отметить, что он является видом управленческой деятельности субъекта управления, осуществляемым при решении всех управленческих задач (информационно-аналитическая работа, планирование, подбор, расстановка и воспитание кадров также нуждаются в контроле, как и исполнение планов, приказов и т. п.). Если же рассматривать контроль применительно к ходу выполнения какого-то конкретного решения, то его следует считать элементом организации исполнения решения (контроль за ходом выполнения задания) или стадией процесса управления (контроль итогов, результатов выполнения задания).

Основными задачами контроля в органах внутренних дел являются обеспечение неуклонного выполнения законов и подзаконных актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел, обеспечение своевременного и качественного выполнения решений, повышение общего уровня организаторской и оперативно-служебной деятельности, своевременное предупреждение, выявление и устранение недостатков в работе, выявление и внедрение положительного опыта, повышение дисциплины и ответственности сотрудников, содействие правильной оценке и использованию (перемещению) кадров.

Многообразие задач контроля обусловливает наличие нескольких видов контроля в органах внутренних дел.

1. По месту в управленческом цикле: предупредительный, текущий и последующий.

Предупредительный (превентивный) контроль осуществляется на стадии принятия решения подчиненными органами или сотрудниками (утверждение плана). Этот контроль может также проводиться для проверки готовности подчиненных к реализации решения вышестоящего субъекта, к действиям в определенных условиях (проверка готовности органа к действиям в особый период и т. п.).

Текущий (оперативный) контроль осуществляется в процессе организации исполнения решения и является составной частью (элементом) организаторской работы (контроль руководителя органа за проведением операции, осуществляемый в процессе ее проведения). Он позволяет осуществлять коррегирование решений, регулирование системы управления.

Последующий контроль (проверка исполнения) осуществляется по окончании исполнения решения (проверка выполнения плана, приказа и т.п.). Этот вид контроля характеризуется меньшей степенью оперативности, он не позволяет вмешиваться в деятельность подчиненных по реализации конкретного решения, ибо она уже завершена, возможно, с допущенными при этом ошибками и недостатками. Однако этот вид контроля необходим для общего изучения деятельности органов внутренних дел (состояния их работы) и устранения общих недостатков.

2. По назначению (цели и объему) контроль подразделяется на: общий, охватывающий все стороны деятельности контролируемого органа, подразделения или сотрудника, и специальный (целевой, отраслевой), осуществляемый за отдельными направлениями работы.

В зависимости от целей контроля, проверяемых вопросов и уровня субъекта контроля он может осуществляться в тех или иных формах. Управленческой практике известно множество форм контроля, и чем они разнообразнее, тем действеннее и эффективнее сам контроль.

Интегрируя все их множество по некоторым общим признакам, можно выделить три основные группы форм осуществления контроля в органах внутренних дел: непосредственное ознакомление с деятельностью исполнителей на местах; изучение информационных материалов, характеризующих их работу; заслушивание исполнителей о их работе. Необходимо также отметить, что объединение всех известных форм контроля в указанные группы является достаточно условным. Все критерии контроля, отнесенные к первой группе, характеризуются непосредственным восприятием информации о деятельности проверяемых сотрудников, органов, подразделений в местах несения службы (дислокации). Критерием объединения форм контроля во вторую и третью группы является преобладающий способ получения информации о деятельности проверяемых.

1. Непосредственное ознакомление с деятельностью исполнителей на местах включает в себя:

а) непосредственное наблюдение начальником за работой исполнителей (проверка несения службы на постах полицейскими; прием населения участковыми инспекторами; работу по раскрытию преступления оперуполномоченным уголовного розыска, осуществляемая путем наблюдения за их деятельностью на месте происшествия, при проведении оперативных мероприятий и т д);

б) инспекторские (комплексные) проверки деятельности подчиненных органов внутренних дел. Комплексное инспектирование представляет собой форму контроля, включающую в себя обследование (проверку) всех линий и участков работы подчиненных самостоятельных органов внутренних дел, учебных заведений, научно-исследовательских учреждений с целью оценки их деятельности в целом. Комплексное инспектирование производится организационно-инспекторскими аппаратами МВД, УВД при активном участии отраслевых служб. Оно осуществляется комиссиями после предварительного изучения информации о деятельности проверяемого органа, непосредственно в самом органе, при участии его руководителей и сотрудников. В состав комиссии кроме сотрудников организационно-инспекторских аппаратов и отраслевых служб могут входить научные работники, преподаватели учебных заведений МВД РФ. Комплексные проверки позволяют тщательно и комплексно изучить положение дел на местах, объективно оценить деятельность органа; выявить причины и условия недостатков в работе, разработать меры по их устранению. Проводятся инспекторские проверки по плану, как правило, один раз в три года.

Контрольные проверки проводятся с целью установления того, как устраняются недостатки, выявленные в ходе инспекторской проверки. Они проводятся обычно организационно-инспекторскими аппаратами не ранее 6 месяцев после инспекторской проверки и отличаются от нее объемом и характером задач. Следует иметь в виду, что за инспекторской не обязательно следует контрольная проверка, а возможны и иные формы контроля (изучение отчетности,

докладных записок и т. д.).

Выборочные проверки (предметные, целевые) имеют цель проверить работу одного или нескольких органов внутренних дел по выполнению того или иного управленческого решения, мероприятия (состояние работы по выполнению приказа о регистрации охотничьего оружия, по паспортизации населения и т.п.). Разновидностью предметных проверок являются смотры (строевые, смотр техники).

На основе вскрытых недостатков принимаются меры к их предупреждению в других органах внутренних дел.

Отраслевые проверки. Их цель - проверить деятельность определенной отраслевой службы органа внутренних дел.

2. Изучение информационных материалов, характеризующих работу исполнителей, включает в себя:

а) систематический анализ оперативной и статистической информации о состоянии преступности и оперативно-служебной деятельности подчиненных органов, подразделений, сотрудников;

б) истребование от подчиненных органов, служб и подразделений письменных отчетов о результатах работы, о принимаемых мерах по устранению выявленных недостатков;

в) изучение уголовных дел, оперативных материалов и иной документации, характеризующей работу подчиненных;

г) изучение общественного мнения о работе подчиненных по материалам печати, по жалобам и заявлениям;

д) рассмотрение и утверждение планов работы и иных управленческих решений, подготовленных подчиненными.

3. Заслушивание исполнителей о их работе. Оно может производиться:

а) коллективно (на совещаниях, собраниях, инструктажах, слетах и т. п.);

б) индивидуально (путем вызова исполнителя руководителем).

Выбор формы осуществления контроля во многом зависит от уровня субъекта управления. Так, на уровне МВД, УВД наиболее распространены такие формы контроля деятельности подчиненных органов, как инспекторские, контрольные и целевые проверки, изучение информационных материалов о их деятельности и др. На уровне ГРОВД наиболее приемлемы такие формы, как инструктажи исполнителей с одновременной проверкой их знаний, заслушивание отчетов исполнителей, рассмотрение и утверждение планов их работы, непосредственное наблюдение за их действиями и т. п.

Оценивая различные виды и формы контроля, следует иметь в виду, что нельзя отдавать предпочтение какому-то одному виду или форме. Каждый (каждая) из них имеет свои преимущества и недостатки. Только умелое сочетание различных видов и форм контроля, их выбор в соответствии со складывающейся обстановкой, реальными возможностями и условиями способны обеспечить решение задач контроля в органах внутренних дел.

Существуют определённые требования к субъектам управления для выполнения задач контроля при организации и осуществлении контрольной деятельности. Основными из них являются: всеобщность, всесторонность и глуби-

на, объективность, гласность и систематичность контроля.

Требование *всеобщности* предполагает, что контроль должен распространяться на все органы внутренних дел, их подразделения и на каждого сотрудника.

Всесторонность состоит в том, что контроль должен охватывать все стороны деятельности подчиненных органов, подразделений и сотрудников.

Требование *глубины контроля* предполагает обстоятельное изучение деятельности проверяемых; недопустимость поверхностных выводов, формальных оценок их работы.

Объективность контроля. Обращается внимание на необходимость усиления контроля и улучшения его организации. В результате контроля должна быть получена достоверная информация, отражающая истинное положение дел, позволяющая сделать обоснованные, объективные выводы о работе проверяемых на основе анализа всех фактов в их причинно-следственной связи. Объективность исключает тенденциозность, предвзятость в организации и осуществлении контроля.

Гласность контроля способствует предупреждению и устранению недостатков, внедрению положительного опыта, укреплению дисциплины и повышению ответственности сотрудников. Гласность контроля проявляется в обязательном доведении до сведения проверяемых, а нередко и до сведения других лиц результатов контроля, выводов и предложений, сформулированных в процессе его осуществления.

Систематичность контроля предполагает регулярность его осуществления. Систематически проводимый контроль способствует повышению ответственности и инициативы исполнителей, повышает качество и действенность самой контрольной деятельности, обеспечивая учет и преемственность результатов, ранее осуществленных проверок. Требование систематичности контроля, кроме того, исключает параллелизм и дублирование в его проведении. Организация контроля с учётом данного требования позволяет избежать многократных проверок органа (подразделения, сотрудника) по одному и тому же вопросу различными субъектами управления.

Организация контроля в органах внутренних дел включает в себя определение субъекта (кто должен контролировать), объекта (кого необходимо контролировать) и предмета контроля (какую деятельность необходимо контролировать). Правильное решение этих вопросов служит предпосылкой реализации основных требований, предъявляемых к контролю, условием выполнения стоящих перед ним задач.

Определение субъекта контроля. Контроль является неотъемлемой составной частью управленческой деятельности руководителей всех степеней и любого уровня. Они не только осуществляют контроль, но и организуют его: определяют задачи, сроки проведения контроля, назначают контролеров, принимают меры по выявленным недостаткам, обеспечивают внедрение положительного опыта контрольной деятельности и т. п.

Важное место среди субъектов контроля занимают организационно-инспекторские аппараты МВД, УВД, городских и районных органов внутренних дел. Контроль является для них одной из основных функций. Они как не-

посредственно проводят контроль (инспекторские и другие проверки), так и принимают участие в разработке планов контроля, координируют контрольную деятельность других субъектов.

Субъектами контроля являются руководители и инспекторский состав аппаратов управления отраслевых и функциональных служб.

При определении объекта контроля важно помнить, что контроль, как и само управление, имеет иерархию. Каждый субъект управления должен контролировать, по общему правилу, деятельность непосредственно подчиненных объектов. Так, МВД РФ контролирует МВД субъектов РФ, а те, в свою очередь, контролируют горрайорганы внутренних дел. Начальник органа внутренних дел должен осуществлять контроль за деятельностью своих заместителей, а последние контролируют работу подчиненных им исполнителей. Однако иерархия контроля не исключает возможности при определенных обстоятельствах провести контроль и за объектом, находящимся на более низкой ступени иерархии. Так, в случае необходимости МВД РФ может проверить деятельность конкретного ГРОВД, а начальник ГРОВД может контролировать не только своих заместителей, но и непосредственных исполнителей. Больше того, в ряде случаев он обязан осуществлять такой контроль (утверждение плана оперативно-розыскных мероприятий по раскрытию преступления; проверка службы полиции на постах и т. д.).

При определении предмета контроля необходимо учитывать, что в широком смысле предметом контроля является деятельность по реализации всех ранее принятых управленческих решений. Причем эти решения могут принадлежать тому субъекту, который осуществляет контроль, либо вышестоящему субъекту, или субъекту, находящемуся вне системы МВД (прокурорский надзор).

Предметом контроля может быть и готовность органа внутренних дел к выполнению решений либо в будущем, либо в определённой ситуации. Вопрос о предмете контроля решается субъектом исходя из задач и функций подконтрольной службы, подразделения, сотрудников. Наиболее важными предметами, которые должны постоянно находиться в центре внимания, являются деятельность служб и подразделений по осуществлению их главных задач и функции (борьба с преступностью, охрана общественного порядка и др.), их деятельность по организации и осуществлению взаимодействия и другие элементы организаторской работы.

Предмет контроля дифференцируется в зависимости от субъектов, осуществляющих контроль. Такая дифференциация производится в зависимости от уровня субъекта управления (МВД, УВД, ГРОВД) и в зависимости от положения и назначения субъекта контроля в системе управления (начальник органа, организационно-инспекторское подразделение, секретариат, отраслевые подразделения).

Так, для МВД, УВД предметом контроля являются наиболее существенные виды деятельности подчиненных органов: состояние борьбы с преступностью, ход выполнения постановлений правительства по вопросам деятельности органов внутренних дел, состояние организационной работы и пр.

Для руководителей ОВД предметом контроля являются более частные во-

просы повседневной деятельности подчиненных, (исполнение нормативных актов МВД, УВД, работа по подбору кадров, по проверке заявлений о преступлениях и пр.).

Контрольные функции разграничиваются по предметному признаку и между субъектами одного уровня. Например, на отраслевые службы органа внутренних дел возлагается контроль за выполнением планов и иных решений по соответствующей линии работы, за деятельностью подчинённых по рассмотрению жалоб и заявлений.

Секретариаты (канцелярии) осуществляют контроль за сроками исполнения поручений и порядком ведения делопроизводства (своевременность и полнота регистрации писем, жалоб, заявлений, качество их разрешений, своевременность исполнения других входящих документов), за соблюдением режима секретности.

Эффективное осуществление контроля предполагает знание методики его проведения. Независимо от видов, форм контроля и уровня его осуществления контрольная деятельность включает в себя: подготовку к проведению контроля, непосредственное осуществление контроля и подведение его итогов.

Подготовка к проведению контроля состоит в определении круга лиц, которые будут осуществлять контроль, в распределении контрольных функций, в выборе форм контроля, в планировании контрольной деятельности, в инструктаже контролеров.

Непосредственное осуществление контроля включает в себя сбор, систематизацию, анализ информации по проверяемым вопросам и обобщение полученных данных.

При подведении итогов контроля происходит документирование результатов контроля (составление актов, справок и др.), делаются выводы о деятельности проверяемых. Результаты и выводы доводятся до сведения проверяемых (могут и других лиц - о проверке отдельной службы - до сведения начальника органа внутренних дел и т. п.). На этой стадии могут проводиться совещания по обсуждению результатов контроля.

Безусловно, объем работы на каждой стадии будет неодинаков для различных форм и видов контроля. (Указанные стадии контрольного процесса просматриваются наиболее четко при организации и проведении комплексного инспектирования.) Проведение комплексного инспектирования требует большой подготовки, особое место здесь занимает заключительная стадия. При непосредственном наблюдении за деятельностью подчиненных или при заслушивании их отчетов подготовительная и заключительная стадии выражены менее отчетливо.

Таким образом, важно, чтобы контроль был действенным, оказывал влияние на процесс управления и результаты деятельности подчиненных. При любой форме контроля должна осуществляться подготовка к нему и его логическим завершением должны быть подведение итогов, оценка деятельности проверяемых. Только при соблюдении этих условий возможно получить необходимый для нормального функционирования системы органов внутренних дел уровень служебной дисциплины.

3. Особенности привлечения к юридической ответственности руководителей ОВД

Проблема привлечения к ответственности руководителей органов внутренних дел в настоящее время изучена явно не достаточно. И это связано не только с тем, что здесь присутствует определённая специфичность субъекта, подлежащего привлечению к ответственности, но и с тем, что к этому вопросу зачастую существовал формальный подход. Построение руководящей иерархии часто базируется на субъективных позициях вышестоящих руководителей. Таким образом, приоритетными основаниями при назначении на должность становятся отнюдь не деловые и профессиональные качества кандидата на должность, а личные взаимоотношения с вышестоящим руководителем. Конечно, формальные требования для кандидата на должность соблюдаются, но далеко не все и не всегда. Что, конечно же, не может не сказаться на качестве функционирования органа. Та же ситуация прослеживается и при определении степени ответственности руководящих лиц за совершённые ими нарушения. Прослеживается закономерность, что чем более дружеские отношения между соподчинёнными руководителями, тем меньше ответственность за совершённые правонарушения. Таким образом, формируется некая «круговая порука», присущая руководящему составу. Конечно, такая ситуация обусловлена существованием «человеческого фактора», полностью искоренить его нельзя, да и не нужно, но совершенно объективно можно сказать, что возможно оптимизировать взаимоотношения в данной области путём разработки новых систем требований и процедур, как при назначении на должность, так и последующем контроле со стороны вышестоящего руководства.

Выработка и принятие решения – узловая процедура в деятельности руководителя, которая определяет весь дальнейший ход процесса управления, в особенности, конечный результат управленческой деятельности.

Процесс принятия определенных управленческих решений в современной науке управления занимает свою исключительную нишу. Среди множества проблем управленческих дисциплин важнейшими, как ни странно, является разработка, принятие и осуществление управленческого решения, представляющего собой основной инструмент управляющего воздействия. Решение — это всегда выбор альтернативы. В управлении принятие решения более систематизированный процесс, чем в частной жизни. Ставки зачастую много выше. Руководитель выбирает направление действий не только для себя, но и для организации и других работников. Таким образом, управленческие решения могут сильно влиять на поведение и жизнь многих людей.

Решение относится к числу творческих операций в технологии управленческих работ. С одной стороны, по содержанию – это логико-мыслительная деятельность, выполняемая преимущественно руководящим персоналом. С другой стороны, решение – это эмоционально-психологический акт. Как никакой другой вид управленческой работы, решение обусловлено психофизиологическими чертами личности руководителя. Наконец решение выступает как

управленческая процедура, следовательно, должна быть тщательно организована, регламентирована с помощью правовых норм.

Проблема выбора не является чисто академической. Она имеет весьма серьезное прикладное значение, которое неизбежно возрастает по мере усложнения хозяйственных ситуаций и управленческих задач, требующих решения. Об этом свидетельствуют и возрастающие масштабы потерь в результате даже небольших ошибок, допущенных в решении.

Эффективное принятие решений необходимо для выполнения управленческих функций. Поэтому процесс принятия решений – центральный пункт теории управления. Наука управления старается повысить эффективность организаций путем увеличения способности руководства к принятию обоснованных, объективных решений в ситуациях исключительной сложности с помощью моделей и количественных методов.

Под технологией принятия решений следует понимать состав и последовательность процедур, приводящих к решению проблем организации, в комплексе с методами разработки и оптимизации альтернатив.

Для руководителя принятие решений не является самоцелью. Основное, что должно его заботить — не сам выбор альтернативы, а разрешение определенной управленческой проблемы. Для разрешения же проблемы очень часто требуется не единичное решение, а определенная последовательность решений и, главное, их осуществление. Поэтому решение — это не одномоментный акт, а результат процесса, развивающегося во времени и имеющего определенную структуру. Любое управленческое решение в менеджменте является связующим элементом, поскольку его принятие выступает составной частью любой управленческой функции. Таким образом, чтобы понять всю суть этого сложного процесса, необходимо поэтапно рассмотреть его стадии, или фазы.

В настоящее время в менеджменте принято выделять два уровня принимаемых решений: это индивидуальные и организационные решения (Первым научным исследователем, кто всерьёз занялся проблемой оптимального выбора решения, был голландский ученый Э. Мейо. Он предложил выделять формализованные и неформализованные решения, первые из которых включали бы организационные и административные их разновидности. Но приоритет, однако, Мейо делал на неформальные, или индивидуалистические решения, которые, по его мнению, играли особую роль в формировании обратных связей и поддержанию «здорового духа» в организации.). Индивидуальные решения носят порой неформальный характер, однако, не смотря на это, ответственность за последствия от их исполнения в равной степени лежит на плечах руководителя. Суть организационных решений заключается в выборе, который делает менеджер с целью выполнения своих обязанностей, закрепленных за его должностью. Цель данного решения – это обеспечение движения поставленной перед организацией целей. В свою очередь, организационные решения принято также подразделять на два основных блока.

К первому из них относятся так называемые запрограммированные управленческие решения. Они представляют результат реализации в определенной последовательности шагов, или действий, которые принимаются путём реше-

ния сложных математических уравнений. Как правило, число возможных альтернатив здесь ограничено, и выбор должен быть сделан в пределах направления, заданного организацией. Запрограммированные решения определены обстоятельствами и принимаются всегда в условиях «четкой видимости» дальнейшей перспективы. А для того, чтобы автоматически принимать подобные решения повторяющихся ситуациях, их можно стандартизировать и формализовать, что позволяет создать значительный временной резерв.

Незапрограммированные решения, в отличие от первой категории организационных решений, приходится принимать в условиях неопределенности, а порой даже и риска. Поскольку заранее невозможно составить конкретную последовательность шагов, руководитель должен разработать систему (процедуру) принятия решения, зависящего от множества факторов и предполагающего огромное количество вариантов выбора.

В качестве дополнения стоит отметить, что на практике не существует в чистом виде как запрограммированных, так и незапрограммированных управленческих решений. И лишь немногие запрограммированные решения настолько структурированы, что личная инициатива лица, их принимающего, полностью исключается. Выбор присутствует всегда, и этот выбор полезен тем, что при его удачном исполнении создаётся прецедент, который можно использовать в будущем для решения дальнейших проблем. В ситуациях выбора в условиях неопределенности сложную проблему можно разложить на отдельные составляющие, с которыми менеджер уже встречался, и имеет представление о дальнейшем ходе действий. Таким образом, принятие рационального и эффективного решения – область управленческого искусства, которое развивается с опытом, приобретенным руководителем в управленческих ситуациях различного масштаба и характера.

Общепринято, что необходимым условием рациональной организации является распределение компетенций органа на соответствующих сотрудников. На этом положении базируется дифференциации функций. Организация деятельности органов внутренних дел осуществляется, как известно, начальником, его заместителями и руководителями служб и подразделений отдела. Стало быть, возникает необходимость на определенной основе распределить управленческие функции между указанными лицами. Таким образом, перед руководителем неизбежно встаёт необходимость делегирования части своих должностных полномочий как необходимый элемент организации труда, который проявляется в том, что он не может в полной мере реализовать свои функции без помощников.

Представляет интерес и мнение Г. Кунца и С.О. Доннела, которые, отмечая, что в сущности практика делегирования «затрагивает все области управления и может рассматриваться в качестве краеугольного элемента системы управления, без которого управляющие теряют возможность использовать предоставленную свободу действий для решения встающих перед предприятием проблем», делают вывод, что «основная цель делегирования - это создание условий для существования самой организации».[153]

[153] Кунц Г., Доннел С.О. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функ-

Так, в органах внутренних дел делегирование предоставляет подчиненным сотрудникам право действовать в определенных пределах самостоятельно, что позволяет своевременно решать возникающие задачи. Благодаря этому повышается оперативность функционирования подразделения в целом.

«Работник, которому делегированы определенные полномочия, получает самостоятельный участок и несет ответственность за него, что само по себе является мобилизирующим фактором. Будучи ориентированным на самостоятельные действия, человек, как правило, склонен и в состоянии проявлять инициативу или даже компенсировать своими действиями недостатки управленческого воздействия, тогда как, лишенный самостоятельности, он, скорее всего, станет инертным. Доверие возвышает социальный статус человека, создает такую систему мотивации, при которой он в процессе реализации своего потенциала получает растущее удовлетворение. В собственном деловом поведении он видит средство оправдания оказанного доверия и подтверждения своих профессиональных качеств».[154]

Делегирование полномочий может рассматриваться и как мера персонифицированного управления, позволяющая руководителю сосредотачиваться на решении наиболее важных, требующих его знаний, власти или авторитета задач.[155] При этом «возможности делегирования полномочий лимитированы доверительностью межличностных отношений, устанавливающихся между руководителем и подчиненным. Нельзя делегировать права, дополнительные к тем, что уже имеются у подчиненного согласно должной инструкции или условиям трудового контракта, если он не пользуется доверием, скомпрометировал себя нечестными поступками, непорядочностью своего организационного поведения».[156]

Г. Кунц и С.О. Доннел также считают, что «руководители должны доверять своим подчиненным, да, по сути дела, иначе быть и не может, поскольку делегирование полномочий предполагает, что их взаимоотношения основаны на взаимном доверии».[157]

Следовательно, доверие - один из основополагающих факторов делегирования, позволяющий мотивировать подчиненных к профессиональному росту, самостоятельности, повышающий у них чувство ответственности за порученный участок.

Теперь рассмотрим такой элемент организационного механизма делегирования полномочий, как принципы. Говоря о принципах делегирования, необходимо отметить, что они, в основном, отражают объективно обусловленные связи между элементами управленческих отношений, выражают определенные правила при делегировании, создают модели поведения руководителей и подчиненных.

Принцип (от лат. *principium)* - это специфическое понятие, в котором содержится не столько сама закономерность, отношения, взаимосвязь, сколько наше знание о них. Как понятие теории управления принцип отражает в управленческом явлении закономерности, отношения, устойчивые взаимосвязи между его элементами.

ций. Т. 1. М.: Прогресс, 1981. С.36.

[154] Омаров А.М. Предприимчивость руководителя. М.: Политиздат, 1990. С. 222.

[155] Поршнев А.Г. Управление организацией: энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 2001. С.107.

[156] Там же. С. 108.

[157] Кунц Г., Доннел С. Указ. соч. С. 36.

Основополагающая роль принципов при осуществлении управления, по мнению Р.Р. Алиуллова, заключается в том, что в процессе познания, функционирования и в особенности совершенствования механизма управления принципы играют важную методологическую функцию, они выводятся из анализа объективной управленческой действительности и служат отправной научной позицией при дальнейшем исследовании управленческих элементов, всего механизма управления, при разработке мер по совершенствованию функциональных и структурных характеристик и компонентов управленческого механизма, рассматриваются в качестве фундаментальной ее основы.[158]

Г.В. Атаманчук классифицирует принципы управления на: *общие,* к которым относит принципы системности, объективности, саморегулирования, обратной связи, дополнительности, оптимальности, информационной достаточности, эволюционизма, вероятности, демократизма, гласности, состязательности, ведущего звена, стимулирования; частные, среди которых выделены принципы, применяемые в различных подсистемах или сферах общества (экономической, социально-политической, духовной), и принципы, используемые при анализе различных общественных явлений, организаций, институтов, и *организационно-технологические,* в число которых входят принципы единоначалия, сочетания федерального, регионального и местного управления, конкретности, разделения труда, скалярный принцип, принципы иерархии, единства распорядительства одного начальника, делегирования полномочий, диапазона управления.[159]

Ц.А. Ямпольская систему действующих принципов управления также подразделяет на: *организационно-политические* принципы управления (партийное руководство, участие масс в управлении, законность, равноправие граждан); *организационно-технические* принципы построения аппарата управления (территориально-производственный, отраслевой, функциональный, линейный); *организационно-технические* принципы.

Теперь определим принципы, напрямую определяющие вопросы, связанные с ответственностью в сфере управления.

К ним следует отнести, например, принцип уровня полномочий, который означает, что руководитель должен принимать решения только в пределах своих полномочий, а подчиненные должны принимать решения в соответствии со своими полномочиями.

Также к данной категории можно отнести принцип единоначалия. Это один из основных принципов управления. Г. Кунц и О. Доннел определяют его следующим образом: «Чем полнее взаимосвязь подчиненного с руководителем, тем меньше вероятность получения им противоречивых указаний и тем выше чувство персональной ответственности за результаты работы».[160] При рассмотрении вопроса делегирования полномочий предполагалось, что (за исключением случаев обязательного разделения полномочий) право свободы действия в определенной области деятельности передается подчиненному только одним

[158] Алиуллов Р.Р. Механизм социального управления. М.: Академия управления МВД РФ, 2003. С.76.
[159] Атаманчук Г.В. Указ. соч. С.266-267.
[160] Кунц Г., Доннел С. О. Указ. соч. С.44.

руководителем. Несмотря на то, что подчиненный может в принципе получить полномочия от двух или более руководителей и, соответственно, быть подотчетен им всем, существенные трудности, с которыми сопряжена работа в подчинении двух или более руководителей, очевидны.

В соответствии с принципом единоначалия сотрудник должен получать полномочия только от одного начальника и отвечать только перед ним. Или, по словам Кунца и О. Доннела, «чем более полным будет официальное отношение между индивидом и его единственным начальником, тем меньше возможность возникновения конфликта и тем больше чувство личной ответственности за результаты».[161]

В организации, которая придерживается этого принципа, все формальные коммуникации должны направляться по цепи команд. Лицо, у которого возникла какая-либо проблема, не может обратиться через голову своего непосредственного начальника к руководителю высшего ранга по данному вопросу. Также и руководитель высшего ранга не может дать приказ сотруднику низшего уровня, минуя руководителей промежуточных уровней. Необходимо отметить, что субординационные отношения в органах внутренних дел характеризуются именно единоначалием.

Интересно в связи с этим мнение Е.В. Токарева, который пишет: «в системе органов внутренних дел управление строится на принципе неукоснительного единоначалия, что обусловлено специфичностью задач, решаемых органами, обстановкой, в которой зачастую действуют (экстремальность условий, риск, быстрое и радикальное изменение обстановки и т.п.). Практически это выражается в том, что направляющая информация (команды управления, а более широко - управленческие решения) идет сверху вниз по ступеням иерархии управления».[162]

Здесь важно обратить внимание на то, что в любой системе (от семьи до государства) один главный начальник, имеющий власть, «право или силу управленья, распоряженья».[163]

А.А. Хантуев в своем диссертационном исследовании говорит, что пришел к пониманию «...принципа единоначалия как основополагающей идеи по поводу организации и осуществления управления коллективами людей одним человеком, наделенным для этого властью, состоящим в отношении субординации и координации и, имеющим право принимать директивные решения, регулирующие их поведение и отношения между ними в процессе совместного труда во имя достижения целей организации»[164].

---

[161] См.: Harold Koontz and Cyril O' Donnel, Management: A System and Contingency Analysis of Managerial Functions, 6th ed. New York: McGraw-Hill, 1976. P.444.

[162] Токарев Е.В. Министр внутренних дел союзной, автономной республики, начальник управления внутренних дел крайоблисполкома как старший оперативный начальник (организационные и правовые проблемы деятельности): дис. …канд. юрид. наук. М.: Академия МВД СССР, 1980. С.36.

[163] Даль В.И. Указ. соч. Т. 2. С. 495.

[164] Хантуев А.А. Принцип единоначалия и его реализация в управлении органами внутренних дел: дис. канд. юрид. наук. М.: Академия управления МВД России, 2003. С. 101.

Принцип единоначалия весьма полезен для внесения ясности в систему взаимосвязей «полномочия – ответственность». Так, в органах внутренних дел данный принцип приобретает ключевое значение. В данной организационной структуре воплощено сочетание линейно-функционального и штабного типа организационной структуры управления. Руководитель органа внутренних дел непосредственно руководит всеми направлениями деятельности и принимает решения на основе принципа единоначалия. В свою очередь, заместителями начальника органа внутренних дел являются руководители отраслевых направлений деятельности органа. При выполнении стоящих перед ними задач они обязаны согласовывать свои решения с начальником органа. Одновременно с этим в непосредственном подчинении начальника органа внутренних дел находится и штаб, в обязанность которого входит осуществление организационной деятельности по основным вопросам межотраслевого управления. Таким образом, принцип единоначалия призван повышать эффективность управления подразделениями в условиях ухудшения криминальной обстановки на обслуживаемой территории.

Вместе с тем при реализации принципа единоначалия необходимо учитывать норму управляемости, определяемую как оптимальное количество работников, непосредственно подчиненному данному руководителю. Последний вместо создания цепи команд может принять решение о том, чтобы каждый сотрудник отчитывался лично перед ним. Основанием для такого решения может быть итоговая ответственность данного руководителя за успешное выполнение всех задач и желание сохранить у себя возможно больший контроль. Все это, несомненно, может привести к значительным временным затратам, перегрузке руководителя и, в конечном итоге, снижению эффективности управления. Если не удерживать норму управляемости, то «...руководство будет не в состоянии не только выполнять обязанности по координированию, но и контролировать деятельность, повышать квалификацию и мотивацию подчиненных».[165]

Таким образом, принцип единоначалия можно сформулировать как требование, чтобы каждый подчиненный по любому конкретному вопросу получал однозначное указание, как с точки зрения поставленной цели, так и методов ее достижения.

Однако ни один руководитель не может за счет делегирования освободиться от ответственности за деятельность подчиненных, так как именно он делегирует полномочия и распределяет обязанности.[166] В данной ситуации ответственность распределяется между руководителем и подчинённым по принципу двойной ответственности. Подчиненные, приняв поручение и получив необходимые для его выполнения полномочия, несут полную ответственность перед руководителями за свою деятельность; руководители же, в свою очередь, несут всю ответственность за организационную деятельность подчиненных. При этом «ответственность вышестоящего за действия нижестоящих абсолютна».[167]

---

[165] Мескон М. и др. Основы менеджмента. М.: Дело, 2004. С.327.
[166] Кунц Г., Доннел С.О. Указ. соч. С.45.
[167] Urwick, L. Notes on the Theory of Organisation, American Management Association (1952).

Таким образом, руководитель, делегируя свои полномочия подчиненному по решению определенной задачи, отнюдь не освобождается от ответственности, а, напротив, несет ее за исполнение подчиненным делегированного задания. В этом и заключается феномен «двойной ответственности» при осуществлении процесса делегирования полномочий. Чтобы прояснить смысл «двойной ответственности» при делегировании, следует сформировать ее следующим образом. Подчиненный ответствен перед руководителем за выполнение работы, в то время как руководитель отвечает за конечный результат. Руководитель подотчетен вышестоящим руководителям за действия своих подчиненных. Если руководитель поручает выполнение какого-либо задания подчиненному, который плохо выполняет свою работу, то он должен принять на себя итоговую ответственность за действия последнего. Именно руководитель отвечает перед вышестоящим руководителем, и вынужден будет принять вину на себя в случае неудовлетворительного выполнения задания подчиненным, поскольку он взял обязательство контролировать эффективность работы подразделения и отвечает за надлежащее выполнение задачи. Руководитель должен поддерживать своих подчиненных и применять соответствующие санкции за неудовлетворительные результаты их деятельности. Таким образом, руководитель имеет право решать все вопросы в своем подразделении, консультировать сотрудников и пересматривать систему делегирования. При этом руководитель неизбежно сталкивается с проблемой соответствия полномочий, переданных им подчинённому, и ответственности за ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей. Согласно теории управления, руководитель обязан в данном случае руководствоваться принципом соответствия полномочий и ответственности. «Полномочия - это объем прав, предоставляемых какому-либо лицу...основанных на законе, административном акте или доверенности», а «ответственность — обязанность отвечать за свои действия, поступки».[168] Следовательно, ответственность должна соответствовать полномочиям. Другими словами, ответственность за те или иные действия не может превышать предполагавшийся объем делегированных полномочий, но и не должна быть меньше его. «Данное соответствие не носит математического характера, оно скорее пространственно-временного порядка, поскольку и полномочия, и ответственность касаются выполнения одной и той же задачи», - отмечают Г. Кунц и С.О. Доннел.[169] Например, президент организации может поручить закупку сырья и оборудования, а также наем работников вице-президенту по производству. Последний может осуществлять эту работу лишь в случае предоставления ему достаточной для выполнения этих задач свободы действий. Вместе с тем не следует наделять подчиненных и большими, чем того требуют их обязанности, полномочиями. Зачастую в практике органов внутренних дел складывается такая ситуация, что руководители спрашивают с подчиненных за работу, для осуществления которой те не имеют необходимых полномочий, что, конечно, в корне неправильно. Бывает и так, что подчиненному делегируются достаточные для

[168] Яськов Е.Ф. Указ. соч. С. 162.
[169] Кунц Г., Доннел С.О. Указ.соч. С.45.

тех или иных действий полномочия, но контроль над их правильным использованием отсутствует. Однако в данном случае имеет место лишь неэффективное руководство, что не имеет никакого отношения к принципу соответствия. Иногда руководители получают полномочия на осуществление таких действий, за которые они не могут нести ответственности. Так, например, руководитель оперативного подразделения получает «негласное» указание от вышестоящего руководства обеспечить максимальную явку личного состава для участия в выборах. Однако не в его компетенции заставить сотрудников осуществлять свои конституционные права. Вместе с тем руководитель подразделения имеет полномочия по распределению определенных материальных и людских ресурсов. В данном случае, теоретически, должна иметь место ответственность его, как руководителя, за недобросовестное управление личным составом и материальными ресурсами. Но на практике данные факты не доказуемы, в том числе и потому, что данными действиями руководитель не причиняет какого-либо явного ущерба. Хотя практически подчинённый, как гражданин Российской Федерации, лишается возможности самостоятельно решать вопрос об участии в выборах.

Непременной составляющей процедуры делегирования полномочий является контроль, необходимый для обеспечения реальной ответственности подчиненных за надлежащее отправление возложенных на них обязанностей. Полномочия следует делегировать таким образом, чтобы они в процессе реализации могли быть контролируемыми. Многие специалисты придерживаются того мнения, что в основе нежелания делегирования зачастую лежит незнание способов контроля. Чем больше функций делегирует руководитель, тем выше потребность в контроле исполнения. Существование такой зависимости подтверждается тем, что ограниченность средств осуществления контроля и недостаточная развитость самоконтроля лимитируют возможности делегирования полномочий.

Интересно также в связи с этим мнение Б.З. Мильнера, который считает, что «искусство передачи полномочий зависит от восприимчивости к новым идеям, готовности передать решение определенных вопросов низшему звену управления, стремления осуществить общий контроль. Делегирование полномочий - это не способ уйти от ответственности. Это форма разделения управленческого труда, позволяющая повысить его эффективность».[170]

«Четкий контроль над результатами работы и строгая дисциплина -главные предпосылки эффективного делегирования».[171] Вместе с тем «контроль не должен быть мелочным». Он не должен осуществляться посредством бесконечных предписаний, вникания в каждую деталь работы подчиненного, означающую, что руководитель ему не доверяет либо считает его недостаточно подготовленным для самостоятельных действий.[172]

Таким образом, при делегировании полномочий необходим контроль, во-первых, над самим процессом делегирования, целью которого является недопу-

[170] Мильнер Б.З. Теория организации. М.: ИНФРА-М, 2003г. С.84.
[171] Мильнер Б.З. Указ. соч. С. 83.
[172] Омаров А.М. Указ. соч. М.; 1990. С.231.

щение ошибок при делегировании, а во-вторых, над деятельностью подчинённого сотрудника по реализации делегированных ему полномочий.

Потребность в делегировании полномочий наряду с централизацией и децентрализацией, с разделением функций, прав и ответственности, как нам представляется, связана, прежде всего, с необходимостью соблюдения *нормы управляемости* (диапазона управления)[173] предельного числа работников, которые могут быть в подчинении одного руководителя. Эта норма накладывает ограничения на то, что может сделать один человек.

«Даже если нормальный рабочий день дополнить многими часами вечерней работы, это ограничение остается в силе. За каким-то пределом уже ничего больше сделать нельзя».[174]

Естественно, по мере роста численности коллектива тяжелее дается поддержание контактов с подчиненными и контроль их деятельности, что приводит к снижению результативности труда. Потребность в делегировании полномочий существовала всегда, однако особенно настоятельной она становится в условиях доминирования экономических методов управления, реализация которых невозможна без самостоятельных и предприимчивых работников.

Выявлена зависимость эффективности деятельности руководителя, а через это и эффективности всей организации, от степени соответствия его возможностей объему и качеству нагрузки. Объем нагрузки определяется не только разнообразием и широтой функций, но и численностью подчиненных, или, как говорят специалисты по управлению, диапазоном управления. Диапазон управления - это то число лиц, которые находятся или могут находиться в непосредственном подчинении у руководителя.

На наш взгляд, для каждой управленческой должности существует предел числа людей, которыми можно эффективно руководить, однако конкретное их количество в каждом случае варьируется в зависимости от степени однородности и комплексности функций, выполняемых ими, географической близости их расположения, степени контроля и координации деятельности подразделения с другими и т.д.

Кроме того, децентрализация способствует подготовке молодого руководителя к более высоким должностям, представляя ему возможность принимать самому важные решения в самом начале его карьеры. По мнению М. Мескона, М. Альберта и Ф. Хедоури, «децентрализация дает право принимать решения тому руководителю, который ближе всего стоит к проблеме и, следовательно, лучше ее знает».[175]

Децентрализация представляет собой одно из направлений совершенствования управления, связанное с внедрением демократических начал в процесс управления.

Хотя делегирование должностных полномочий по своей форме идентично децентрализации, так как в том и другом случае полномочия передаются

---

[173] Ковалевски С. Научные основы административного управления / пер. с польск.. М.; 1979. С.63.
[174] Кунц Г., Доннел С. Указ. соч. С. 302.
[175] Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Дело, 2004. С.357.

сверху вниз, но между ними существует и принципиальное отличие. При децентрализации полномочия, получаемые сотрудниками нижестоящих уровней, закрепляются в их функциональных обязанностях и за их выполнение они несут ответственность перед организацией. При делегировании же полномочий последние передаются на какое-то время и, кроме того, не снимается ответственность с руководителей, их делегировавших.

Делегирование полномочий может носить конкретный или общий характер, оформляться в письменном виде или передаваться устно. Четкое письменное делегирование полномочий наиболее целесообразно, так как оно устраивает и подчиненного, получающего полномочия, и его начальника, которому за счет этого значительно проще следить за тем, чтобы данные полномочия не пересекались с функциями других подчиненных. Кроме того, при таком порядке руководителю легче судить о том, за какие действия можно и нужно спрашивать с этого подчиненного.

Очень важным вопросом при делегировании полномочий является вопрос, связанный *с ответственностью.* Необходимо, чтобы в процессе контроля руководитель, делегирующий полномочия, находил в каждом конкретном случае аргументированное соотношение прав и ответственности подчиненных. Некоторые при этом полагают, что делегирование полномочий неравнозначно делегированию ответственности. Существует, однако, и другая точка зрения, согласно которой возникновение и персонализация ответственности следуют за предоставлением полномочий.

Анализ научных источников позволяет сделать вывод о том, что вопрос ответственности при делегировании еще не получил окончательного разрешения. Так, мысль о том, что ответственность не делегируется, поддерживают, к примеру, М. Мескон, М. Альберт и Ф. Хедоури, утверждающие, что «делегирование реализуется только в случае принятия полномочий и собственно ответственность не может быть делегирована».[176] Г. Кунц и С.О. Доннел также считают, что «поскольку ответственность, будучи взятым на себя обязательством, не может быть делегирована, то ни один руководитель не может за счет делегирования освободиться от ответственности за деятельность подчиненных».[177] Оценивая мнения ученых, необходимо отметить, что они все же не дают, как нам представляется, исчерпывающего объяснения причин отсутствия делегирования ответственности в организациях. Соответственно, возникают вопросы: на основании чего исполнители отвечают перед руководителем за провалы в работе? Если это ответственность, то каким образом она появилась у исполнителей?

Другие авторы полагают, что ответственность делегируется, приводя соответствующие аргументы.[178] С.О. Календжян, например, утверждает, что «часто

[176] Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Указ. соч. С.312.

[177] Кунц Г., Доннел С.О. Указ. соч. С.45.

[178] Резник С.Д. Персональный менеджмент. М.: Инфра-М, 2004. С.245; Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. М.: Норма, 2004. С. 189; Омаров А.М. Предприимчивость руководителя. М.: Политиздат, 1990. С.220; Галенко В.П. Менеджмент. СПб.: Питер, 2003. С.95; Календжян С.О. Аутсорсинг и делегирование полномочий в деятельности компаний. М.: Дело, 2003. С.44; Маллинз Лори. Менеджмент и организационное поведение.

используемое в российской экономической литературе понятие «делегирование ответственности» неточно, так как речь идет не только и не столько о передаче обязанности отвечать за неверные решения. Под делегированием понимается четкая и формализованная - насколько это необходимо - передача сотрудникам определенного круга полномочий. И только вследствие права принимать решения в рамках установленных полномочий возникает ответственность за действия или бездействие, за принятие решений или отказ от их принятия. Следовательно, надо говорить о делегировании полномочий и ответственности».[179] Л. Маллинз также утверждает, что «значение термина «ответственность» может вызывать некоторую путаницу. Хотя делегирование включает как полномочия, так и обязанности, эффективное делегирование не подразумевает отказа от ответственности. Таким образом, делегирование подразумевает и полномочия, и ответственность, нецелесообразно делегировать что - то одно».[180]

Такой же точки зрения придерживался А. Файоль, который отмечал, что «полномочия не должны рассматриваться отдельно от ответственности, т.е. в отрыве от вознаграждений или наказаний, сопровождающих осуществление власти. Ответственность есть следствие полномочий, это их естественное следствие, по существу, двойник, и там, где осуществляются полномочия, возникает ответственность».[181]

По этому поводу интересно мнение представителей американской школы менеджмента, которые, исследуя вопросы ответственности при осуществлении делегирования, отмечают, что «делегирование есть наделение особыми полномочиями со стороны руководства. По своей сути оно подразумевает двойную ответственность. Сотрудник, которому делегируют полномочия, ответственен перед вышестоящим за выполнение работы, а вышестоящий также отвечает за итоговый результат».[182] Л. Урвик также считает, что менеджер, в свою очередь, отвечает перед высшим руководством. Это есть суть и природа «двойной ответственности» при делегировании.[183]

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что при делегировании полномочий исполнитель, в случае принятия этих полномочий, принимает и сопряженную с ней ответственность и в случае неудовлетворительного исхода несет ответственность лично перед руководителем, передавшим полномочия. По мнению Г.В. Атаманчука, такая ответственность является персональной (личной).[184] В случае, когда руководитель подразделения, делегировавший полномочия, не смог надлежащим образом организовать исполнение полномочий, он в полной мере несет ответственность за неудовлетворительное

Минск, 2003. С.674.

[179] Календжян С.О. Указ. соч. С. 44.

[180] Маллинз Лори. Указ. соч. С.647.

[181] Цит. по: Шонесси Дж. О. Принципы организации управления фирмой. М.: Бизнес-информ, 2000. С. 90.

[182] Mooney, J.D. The Principles of Organization, Revised edition, Harper and Row (1947), p. 17.

[183] Urwick J.F. Notes on the Theory of Organization, American Management Association (1952).

[184] Атаманчук Г.В.Управление - фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. М.: Экономика, 2002. С.504.

руководство перед вышестоящим начальством. В этом случае мы наблюдаем разделение ответственности: *на ответственность по руководству и ответственность за исполнение*. Бесспорно, при этом центральным, основным является фигура начальника отдела. Согласно примерному перечню основных функциональных обязанностей руководителей горрайорганов (приложение N13 к приказу N420 МВД РФ) начальник органа несет персональную ответственность за успешное решение задач, возложенных на отдел, определяет пределы компетенций своих заместителей и обеспечивает возможность нести ответственность за принятые ими решения, лично осуществляет контроль за организацией раскрытия тяжких преступлений, принимает решения по совершенствованию организаторской и оперативно-служебной деятельности подразделений отдела, организует взаимодействие с органами местного самоуправления, обеспечивает взаимодействие криминальной полиции и полиции общественной безопасности, принимает меры по раскрытию всех преступлений, совершенных на обслуживаемой территории, лично принимает не реже двух раз в неделю граждан. Даже простое перечисление функций, выполнение которых возложено на начальника органа непосредственно, показывает их чрезмерный многоплановый характер. Тут следует отметить два важных момента. Во - первых, если исходить из содержания только что приведенного приложения о функциональных обязанностях начальника отдела внутренних дел, то заметим, что начальник несет персональную ответственность за решение возложенных на отдел задач. Такая формулировка очень часто подталкивает начальника самому вникать во все мелочные детали, чтобы застраховаться от недоделок и упущении. Однако реально на это у начальника не хватит ни сил, ни времени. И вот в связи с этим возникает достаточно часто встречающаяся на практике проблема ответственности. Эта проблема об основаниях ответственности начальника ГРОВД. Дело в том, что неправильное и необоснованно расширительное толкование понятия «личной ответственности» и единоначалия на практике породило мнение, что начальник отвечает за все. А между тем, если подойти более внимательно к этому вопросу с точки зрения наличия юридических оснований ответственности, то можно обнаружить ряд правовых неточностей. Вникание во все детали, личное ознакомление со всеми подробностями любого вопроса, возникающее в процессе организации деятельности ГРОВД, длительное время были непременными элементами стандартов административного поведения должностных лиц тоталитарной системы государственного управления. При этом ответственность начальника органа выводится за ошибки, недостатки в работе подчиненных ему сотрудников из недосмотра, непредусмотрительности и неполноты осуществляемого им контроля. В приказах о наказании достаточно часто можно встретить такие формулировки, как «административная халатность», «административная небрежность», «бездействие» или формулировка «за упущения в работе с подчиненными». Представляется, что подобная формулировка и произвольная интерпретация оснований ответственности активизирует в сознании начальника органа чувство чрезмерной осторожности и порождает режим необоснованной централизации. Подобный подход в деятельности органов внутренних дел тем более не приемлем в силу законодательной регламентации прав и обязанностей

по службе многих сотрудников, с одной стороны, и с расширением управленческих полномочий начальника, с другой. В силу положения «несет персональную ответственность за решение возложенных на отдел задач» начальник обязан либо контролировать, либо корректировать решения всех и каждого конкретного вопроса. Но начальник крупного ОВД ни теоретически, ни практически не в состоянии осуществлять сплошной контроль за деятельностью каждого из сотрудников. В этом случае речь может идти только о выборочном контроле. Стало быть, в деятельности начальника органа изначально заложен своеобразный «риск доверия». Стоит только кому-то из сотрудников из группы риска совершить проступок, начальник отдела внутренних дел может быть наказан. Ненормальность такого положения очевидна. Представляется, что при определении ответственности начальника органа следовало бы пользоваться достаточно полно разработанными в науке общими началами юридической ответственности. Это наличие в деянии лица состава правонарушения, нормативное определение конкретного вида и пределов юридической ответственности, индивидуализация ответственности, особый процессуальный порядок ее возложения и неотвратимость ответственности правонарушителя. При таком строго юридическом подходе к вопросу об ответственности начальника ОВД за принятие в рамках компетенции управленческих решений проблема сведется к точному определению функциональных обязанностей и существенных признаков неправомерного и наказуемого поведения. Стало быть, помимо перечисления функций, которые должен выполнять тот или иной руководитель, следует определить степень возможности их реального выполнения. Другими словами, возникает необходимость соблюдения принципа личной ответственности за управленческое решение, принятое в рамках компетенции. В этом случае начальник ОВД может быть привлечен к ответственности за действия, которые отнесены к компетенции другого лица и совершены этим лицом, только на основании ненадлежащего выполнения функций подбора и назначения кадров. Вот почему начальник органа должен иметь полномочия по назначению и освобождению сотрудников от занимаемых должностей. Наличие таких полномочий является объективно необходимым для того, чтобы начальник органа мог принимать адекватное складывающейся обстановке управленческое решение.

Говоря об ответственности за негативные последствия, возникшие в результате делегирования полномочий, необходимо отметить, что сотрудник, исполняющий делегированные полномочия, может нести дисциплинарную ответственность, если эти полномочия ему были вменены приказом, указанием либо распоряжением руководителя. Поскольку итоговую ответственность несет руководитель на основе вмененных ему вышестоящим руководителем полномочий, то он также несет дисциплинарную и иную ответственность за негативные последствия при делегировании полномочий.

Руководитель может стать ответственным за ошибки и просчеты своих подчиненных в тех случаях, если:

- подобрал сотрудника без необходимой тщательности, т.е. не учитывая его профессиональные навыки, соответствующие занимаемой должности;
- дал работу некомпетентному сотруднику;

- неверно ввел сотрудника в круг его обязанностей, не информировал в процессе работы о том, что необходимо знать сотруднику для выполнения стоящих перед ним задач;

- не установил сотруднику конкретные цели и задачи, не определил полномочия;

- не координировал работу подчиненных сотрудников;

- не осуществлял в полной мере выборочный контроль и контроль за результатами работы сотрудников, как в профессиональном, так и в управленческом аспектах;

- не сделал необходимых выводов из результатов контроля сотрудников;

- не обсудил результаты контроля с сотрудниками.

Таким образом, одним из наиболее сущностных признаков делегирования полномочий, позволяющих рационально сочетать централизацию и децентрализацию внутри организации, является то, что делегирование не снимает ответственности с руководителя за руководство, она остается у него; исполнитель отвечает за свои действия при реализации делегированных полномочий перед руководителем.

Другими словами, за субъектом управления сохраняется ответственность за выполнение полномочий перед организацией, а подчиненный за свои действия, связанные с реализацией делегированных полномочий, отвечает лишь перед руководителем, что делает необходимым контроль со стороны последнего за этим процессом.

Изменения последних лет, происходящие в общественно-политической жизни страны, и как следствие, резкое осложнение оперативной обстановки, объективно предъявляют иные требования к сотрудникам ОВД, чем несколько лет тому назад. В связи с этим, многократно повышается роль управленческих решений, принимаемых руководителями ОВД.

В частности, одной из сторон такого рода ответственности, достаточно часто встречающейся в управленческой практике ОВД, является ответственность за непринятие должного управленческого решения. Как известно, специфической функцией органа управления, специфической целью деятельности должностных лиц и аппарата является выработка обоснованного управленческого решения. Такие решения являются результатом реального труда лиц, занимающихся управленческой деятельностью. В процессе осуществления индивидуальной функции возможны два вида поведения субъекта управления. Он либо принимает правильное решение, либо не принимает решения. Способов не принимать то или иное властное управленческое решение достаточно много. Это может быть затягивание под различным предлогом, выжидание с принятием решения и т.д. Причем в последнем случае субъект управления, как правило, имитирует активность, создает видимость активного использования предоставленных ему прав, требует предоставления не предусмотренных действующими правилами заключений, обоснований, справок, выписок. В результате возникает интересная управленческая ситуация: орган или управленческий аппарат работает, а решение долгое время не принимается. Подобная управленческая практика не может не сказаться негативным образом на эффективности выполнения органом основных своих функций. Затягивание

с принятием того или иного управленческого решения может в некоторых случаях послужить провоцирующим фактором совершения тяжких преступлений (дача взятки за решение кадровых вопросов, злоупотребление должностным положением и.д.). Стало быть, определяя функциональные обязанности сотрудников органов внутренних дел, в чью компетенцию входит принятие властно-полномочных решений, помимо перечисления непосредственных функций, следует предусмотреть и точные сроки их выполнений. В этом случае установленные законом сроки, в течение которых должно приниматься решения, будут служить основанием для определения степени ответственности того или иного лица.

Завершая рассмотрение принципа личной ответственности в организации деятельности ОВД, следовало бы затронуть еще один аспект ответственности - ответственность сотрудников за принятие решений, связанных с их процессуальными полномочиями. Достаточно распространенный случай на практике, когда сотрудник органа дознания или следователь принимает решение в рамках предусмотренных уголовно-процессуальным, уголовным или административным законодательством. При этом они оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основываясь на всестороннем, полном и объективном рассмотрении всех обстоятельств дела в их совокупности, руководствуясь законом и собственным правосознанием. Через определенное время руководители следственных подразделений в порядке осуществления контроля или по иным основаниям изучали материалы дела, оценивали доказательства, собранные по делу, и, руководствуясь собственным правосознанием, принимали решения, отличные от ранее принятого решения по этому делу следователем. При этом и следователь, и начальник следственного подразделения руководствовались одной и той же нормой закона, но приходили к разным решениям. В итоге, за точное выполнение предписаний закона следователи и дознаватели получали различные взыскания, диапазон которых колебался от предупреждения до увольнения из органов. При этом, как правило, наказывались следователи, которые занимались расследованием наиболее сложных, многоэпизодных дел в сфере торговли или экономики. Кроме того, во всех случаях привлечения к ответственности следователей основанием пересмотра решения по материалам уголовного дела послужили жалобы со стороны подозреваемых или обвиняемых. Таким образом, создавалась парадоксальная ситуация: наказывались сотрудники за точное выполнение норм закона. Этот существенный пробел был учтен законодателем при разработке Положения о службе в ОВД. Согласно ст.4 названного положения, отмена или изменение решения, принятого сотрудником органов внутренних дел при осуществлении служебных обязанностей, сами по себе не влекут его ответственности, если они не явились результатом преднамеренного нарушения закона.

Важным функциональным требованием в организации деятельности органов внутренних дел является принцип должностного соответствия. Практика показывает, что необходимым условием эффективного функционирования органа является наличие у сотрудников четкого представления о характере и объеме выполняемых функций. Вместе с тем качественное выполнение возложенных на систему задачи и функции возможно лишь тогда, когда сотрудники обладают совокупностью определенных данных. Эти данные могут характеризовать физическое состояние,

профессиональные навыки и умения, умственные способности, морально-нравственные и иные показатели сотрудника. Перечень этих требований в зависимости от вида деятельности может быть расширен и уточнен. Требования, предъявляемые к той или иной должности, как правило, получают закрепления в нормативных актах. Активность как вид служебного поведения есть результат взаимодействия личностных свойств с внешними, заданными ему объективными условиями деятельности. При этом важное значение имеет условие, насколько то или иное лицо отвечает формализованным требованиям. Принцип должностного соответствия выражает степень пригодности лица для выполнения тех или иных функций. Г.С.Яковлев этот принцип называет принципом подбора кадров по деловым и политическим качествам.[185] Однако было бы точнее этот принцип назвать как принцип должностного соответствия по двум основаниям. Во-первых, принцип должностного соответствия уже предполагает наличие необходимых деловых и политических качеств, потому шире понятия принципа подбора и расстановки кадров по деловым и политическим качествам. Во-вторых, на фоне социально-политических изменений последних лет многие представления о политических качествах претерпели значительные корректировки. Принцип должностного соответствия позволяет сформулировать объективированные требования к кандидатам на ту или иную должность. При этом очевидно, что эти требования должны быть разработаны на основе определенной методики. Если обратимся к упомянутому уже нами Положению о службе в органах внутренних дел, то увидим, что законодатель закрепляет лишь минимальные требования, которым должны соответствовать сотрудники. Это отсутствие судимости у кандидата, удовлетворительное физическое состояние, соответствующий образовательный уровень, необходимые морально-нравственные и профессиональные качества. При этом очевидно, что в Положении о службе в ОВД получили отражение лишь общие требования, без учета особенностей той или иной службы. Вместе с тем более детализированные и характеризующие особенности оперативной работы, следственных подразделений и иных служб требования должны быть закреплены в должностных инструкциях сотрудников.

Принцип должностного соответствия очерчивает границы минимальных требований, предъявляемых кандидату на ту или иную должность. При не соблюдении этих условий качественное выполнение возложенных функциональных обязанностей вызывает большие сомнения. В связи с этим для ОВД существует объективная необходимость в разработке соответствующего Положения о должностных требованиях, где были бы сосредоточены научно обоснованные требования к той или иной должности. На сегодняшний день в ОВД при решении вопроса о назначении на должность основным критерием является личное усмотрение вышестоящего руководителя. Между тем, соответствующее положение призвано свести усмотрительную практику в ОВД при решении кадровых вопросов до требований принципа разумности.

Полномочия и права, делегируемые руководителю, формируют круг проблем, которые он должен решать, разрабатывая и реализуя управленческие ре-

[185] Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации. М., 1974. С. 187.

шения. За эту работу руководитель получает согласно договору материальное и моральное вознаграждение. Полномочия и права немыслимы без обязанностей и ответственности за выполненную работу.

Многообразие сфер деятельности различных организаций сформировало следующий типовой набор видов ответственности: профессиональная, юридическая (в том числе уголовная), социальная, экологическая, экономическая, этическая, политическая, дисциплинарная, административная и материальная.

В качестве профессиональной ответственности могут применяться меры юридической, дисциплинарной и экономической ответственности.

Юридическая ответственность частично или полностью касается тех видов ответственности, в которых закреплены регламенты, входящие в состав государственных законов и норм государственного регулирования, например, в Гражданский и Уголовный кодекс, а также в Кодекс законов о труде (КЗОТ). Юридическая ответственность реализуется в форме замечания, выполнения предписанных действий, заключения под стражу, ареста.

Дисциплинарная ответственность за бездействие или ненадлежащее выполнение задания реализуется в форме взыскания, замечания, выговора, перевода на другую работу, увольнения.

Административная ответственность наступает за совершение административного правонарушения, нарушения прав и свобод граждан. Базой для реализации административной ответственности является административное и гражданское право и другие регламенты.

Экономическая ответственность призвана компенсировать полный или частичный ущерб от управленческих решений, нанесенный руководителем в материальной или денежной форме.

Этическая ответственность наступает в случае нарушения руководителем этических норм, представляющих собой систему общих ценностей и правил этики, соблюдение которых обязательно для всех работников организации. Этические нормы включают оценки смысла жизни, назначения человека, содержания добра и зла, морального долга, нравственных принципов и идеалов (благородство, вежливость, выдержка, гуманизм, доверие, единство слова и дела, искренность, правдивость, принципиальность, самообладание, скромность). Ответственность реализуется в форме изменения общественного мнения о руководителе, вынесении ему общественного порицания, объявления о его несоответствии должности по этическим соображениям. Примеров реализации такой ответственности в мировой практике можно найти достаточно много.

Политическая ответственность наступает за неправильную или ненадлежащую деятельность субъекта государственной власти и управления, а также деятельность субъекта общественных группировок. Попытки привлечения к политической ответственности конкретных политических деятелей предпринимались в разных странах, в том числе в Чили, СССР, Испании, США, Корее, Франции и т. д. Формами реализации ответственности могут быть отставка, импичмент либо перевыборы.

Материальная (имущественная) ответственность обычно представлена в Российской Федерации Гражданским кодексом, который регламентирует права

и обязанности физических и юридических лиц и ответственность за их исполнение или неисполнение.

Все вышеперечисленные виды ответственности можно классифицировать по трем критериям:

- уровням ответственности (международный, государственный, уровень компании и ее подразделений и уровень собственного Я (перед самим собой);

- времени ответственности (за прошлые, настоящие или будущие результаты уже принятого решения);

- ущербу, вызванному ошибочными решениями (ответственность за существенный ущерб и имеющая сроки давности; ущерб, ответственность по которому имеет срок давности — обычно 3 или 5 лет, — и ущерб, ответственность по которому не предусмотрена).

Термин «*должностная преступность»* достаточно часто используется в специальной и научно-публицистической литературе, в основном, когда идет речь о криминологических аспектах проблемы, в то же время непосредственно определение этого вида преступности, как правило, не дается[186].

Исключение составляет работа В.И. Омигова, который предлагает следующее определение должностной преступности: «Должностная преступность – это совокупность преступлений коррупционного характера и должностная халатность».[187] Коррупция же, в свою очередь, представляет собой «социальное явление, характеризующееся подкупом – продажностью государственных и иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей»[188]. Особенностью должностной преступности является, по мнению В.И. Омигова, то, что санкции за совершенные деяния весьма незначительные; преступления совершаются специальным субъектом – должностными лицами; противоправное поведение должностных лиц связано с использованием ими властных, организационно-распорядительных или административных функций; в процессе противоправной деятельности нарушаются нормативные предписания государства или его органов, регламентированные права и обязанности должностных лиц, и тем самым ими наносится ощутимый вред авторитету государственных органов и органов общественных формирований[189].

Несмотря на то, что сущность должностной преступности раскрывается В.И. Омиговым в принципе верно, формулировка ее понятия представляется не вполне удачной, так как не раскрывает основных свойств должностной преступности и является слишком узкой. В действительности должностная преступность включает не только «преступления коррупционного характера и должностную халатность», но и некоторые другие преступные деяния, предусмотренных в гл. 30 Уголовного кодекса РФ: например, превышение должно-

[186] В свое время термин «должностная преступность» употребляли в своих работах еще В.Ф. Кириченко, И.И. Карпец, Б.В. Здравомыслов и другие видные учёные.
[187] Омигов В.И. Криминология: курс лекций. Пермь, 2000. С. 246.
[188] Там же. С. 246.
[189] Там же. С. 250.

стных полномочий с применением насилия или оружия (ч. 3 ст. 286 УК РФ), отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации (ст. 287 УК РФ), нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ), нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ), а также ряд составов преступлений, предусмотренных другими главами Уголовного кодекса.

На наш взгляд, среди множества признаков и свойств должностной преступности наиболее важным для уяснения ее сущности и формулировки определения являются то, что преступления, составляющие этот вид криминала, совершаются: 1) должностными лицами; 2) с использованием служебных полномочий либо должностного положения; 3) вопреки интересам службы.

То обстоятельство, что должностные преступления совершают лишь должностные лица, в настоящий момент никем не оспаривается. Представляет интерес вопрос о том, следует ли относить к должностной преступности такие противоправные деяния, как дача взятки и посредничество во взяточничестве, совершаемые, как известно, и не должностными лицами. С одной стороны, формально эти преступления не являются должностными, так как совершаются не должностным лицом и имеют иной объект посягательства, нежели должностные преступления[190]. В то же время дача взятки и посредничество во взяточничестве, за исключением случаев покушения, не могут иметь место без получения взятки. Не случайно некоторые авторы трактуют их как единое преступление – взяточничество, или видят в них необходимое соучастие, т. е. особую форму совершения одного и того же преступления[191]. На наш взгляд, получение взятки, дачу взятки и посредничество во взяточничестве с криминологической точки зрения целесообразнее рассматривать вместе.

Мнение, что должностное преступление может быть совершено лишь благодаря занимаемому виновным лицом должностному положению, разделяется всеми специалистами. В то же время существуют определенные различия в понимании содержания этого признака. Часть ученых под использованием служебного положения подразумевает только те действия, которые совершаются в пределах его служебной компетенции[192]. Согласно другой точке зрения, разде-

---

[190] Данный вопрос является дискуссионным, некоторые авторы считают, что объект посягательства у этих деяний тот же, что и у должностных преступлений; см., например: Здравомыслов Б.В. Должностные преступления. Понятие и квалификация. М., 1975. С. 124. Автор придерживается точки зрения В.Ф. Кириченко, считавшего, что эти деяния посягают на порядок управления, а не на правильную деятельность государственного аппарата, вследствие чего могут быть помещены в соответствующую главу Уголовного кодекса. См.: Кириченко В.Ф. Должностные преступления по советскому уголовному праву: дис… д-ра юрид. наук. М., 1965. С. 333.

[191] См.: Кучерявый Н.П. Ответственность за взяточничество по советскому уголовному праву. М., 1957. С. 40 – 42; Волженкин Б.В. Служебные преступления. М., 2000; Ляпунов Ю.И. Комментарии к Уголовному кодексу РФ / под общ. ред. В.М. Лебедева и Ю.И. Скуратова. М., 2002. С. 772 и др.

[192] См.: Пионтковский А.А., Меньшагин В.Д., Чхиквадзе В.Д. Курс советского уголовного права. Особенная часть. Т. 2. М., 1959. С. 69; Кириченко В.Ф. Указ. соч.; Комментарий к УК РФ / под ред. А.В. Наумова. М., 1997. С. 686 и др.

ляемой и нами, использование служебного положения имеет место и в тех случаях, когда должностное лицо использует свои связи с другими должностными лицами, авторитет представляемого им органа, свой служебный авторитет, обусловленные занимаемой им должностью[193].

То, что должностные преступления совершаются вопреки интересам службы, признается всеми криминалистами, это признак должностных преступлений неоднократно являлся предметом обстоятельного анализа в специальной литературе.

Общеизвестно, что должностная преступность представляет собой составную часть, одно из проявлений преступности в целом. В связи с этим проблема определения должностной преступности непосредственно связана с проблемой определения того, чем является преступность. Вопрос, остающийся достаточно дискуссионным и по сей день. Существует множество точек зрения. Преступность определяют и как совокупность преступлений, и как систему, и как процесс, и т.д. Общепризнанным, пожалуй, является лишь понимание преступности как определенного негативного социального явления.

И, наконец, хотелось бы подчеркнуть, как само собой разумеющееся, что такие признаки, как общественная опасность деяния, его уголовная противоправность, виновность и наказуемость присущи любому преступлению, вследствие чего встречаемое иногда дублирование их в определениях того или иного вида преступлений (преступности) представляется нецелесообразным.

Таким образом, по нашему мнению, должностная преступность представляет собой *социальное негативное явление, проявляющееся в совокупности преступлений, совершаемых должностными лицами с использованием своих служебных полномочий либо должностного положения вопреки интересам публичной службы*.

Сущность должностной преступности проявляется в том, что она искажает нормальные общественные отношения: власть, предоставленная государством определенным своим представителям, начинает использоваться не в интересах общества, а в интересах отдельных лиц (группы лиц), зачастую во вред государству и обществу, разрушая и дискредитируя таким образом весь государственный аппарат.

Должностные преступления обладают повышенной *общественной опасностью*, которая выражается в том, что в результате их совершения серьезно нарушается нормальная, т. е. соответствующая определенным нормативным актам деятельность государственных и местных органов власти; подрывается авторитет и иные интересы публичной власти; зачастую причиняется значительный материальный ущерб; ущемляются права и законные интересы граждан или организаций, а в целом - интересы всего общества и государства.

---

[193] См.: Здравомыслов Б.В. Указ. соч. С. 62 – 64; Ляпунов В.И. Взяточничество как антисоциальное явление и его общественная опасность // Актуальные проблемы применения уголовного законодательства в деятельности органов внутренних дел: Труды Академии МВД СССР. М., 1987. С. 25 – 27; Комментарий к УК РСФСР. М., 1984. С. 353; Светлов А.Я. Борьба с должностными злоупотреблениями. Киев, 1970. С. 46 – 48; Соловьев В.И. Борьба с должностными злоупотреблениями, обманом государства и приписками. М., 1963. С. 65 – 67.

Наиболее часто *должностная преступность* отождествляется с *преступностью должностных лиц, преступностью публичных служащих* и *служебной преступностью*. Однако, если использование в качестве синонима термина *преступность должностных лиц* еще допустимо, то понятия *преступность публичных служащих* и *служебная преступность* являются, несомненно, более широкими по своему содержанию, так как предусматривают в том числе и деяния, совершаемые не должностными лицами. Так, *преступность публичных служащих*, наряду с должностными, включает и другие преступления, например, присвоение полномочий должностного лица (ст. 288 УК РФ).

Под понятием *служебная преступность,* как правило, подразумеваются, наряду с должностными преступлениями (т.е. преступлениями против интересов публичной службы), и преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях. Именно в этом смысле используют термин «служебные преступления» в своих фундаментальных работах Б.В. Волженкин и П.С. Яни. [194]

Вместе с тем представляет интерес позиция А.Я. Асниса, который относит к служебным все преступления, совершаемые специальным субъектом в связи со служебным положением (в широком смысле), им занимаемым.[195] Служебное преступление, по его мнению, это «совершаемое лицом, занимающим служебное положение, в связи с этим положением посредством использования предоставленных ему прав или неисполнения возложенных на него обязанностей общественно опасное, предусмотренное уголовным законом под угрозой наказания виновное деяние, посягающее, за редчайшими исключениями, на два обязательных непосредственных объекта, одним из которых являются общественные отношения, обеспечивающие интересы служебной деятельности в различных сферах, основанной на соблюдении и исполнении законов и (или) иных нормативных правовых актах и им соответствующей»[196]. Таким образом, под определение служебной преступности подпадает значительное число составов, сформулированных в уголовном законодательстве (наряду со служебными преступлениями в общепринятом понимании он относит к последним и все воинские и медицинские преступления, значительную часть преступлений против прав и свобод человека и правосудия, преступлений в сфере экономической деятельности, экологических и других преступлений).

Рассматривая проблему должностной преступности, нельзя не затронуть такие понятия, как *коррупция* и *коррупционная преступность*. Эти термины зачастую используются как синонимы, что не совсем верно, так как на самом деле понятие коррупции шире, включая, помимо собственно коррупционной преступности, и другие правонарушения коррупционного характера (административные, дисциплинарные).

Некоторые специалисты рассматривают коррупционную преступность в узком смысле, отождествляя ее с взяточничеством.

---

[194] См.: Б.В. Волженкин. Указ. соч.; П.С. Яни. Экономические и служебные преступления. М., 1997.

[195] Аснис А.Я. Служебное преступление: понятие и субъект. М., 2003. С. 43.

[196] Там же. С. 48.

Вместе с тем на настоящий момент подавляющее большинство криминологов трактует понятие коррупции в более широком смысле, не сводя ее лишь к такому частному проявлению, как взяточничество. Тем более что и в этимологическом смысле коррупция понимается не только как продажность, но и как развращенность.

Также и в документах ООН о международной борьбе с коррупцией под таковой подразумевается «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях»[197]. На наш взгляд, довольно удачное определение коррупции предлагает Закон Республики Беларусь от 26 июня 1997 г. «О мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией»: «Коррупция – умышленное использование лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, или лицами, приравненными к ним, своего служебного положения и связанных с ним возможностей в целях противоправного приобретения для себя или близких родственников имущественных и неимущественных благ, льгот и преимуществ, а также подкуп указанных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами этих благ, льгот и преимуществ».[198] Близкие по смыслу определения коррупции, хотя и несколько уже, приводятся в Законе Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. «О борьбе с коррупцией» и в Законе Республики Украина «О борьбе с коррупцией». [199]

В настоящее время в России действует Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», где в ст. 1 также даётся определение коррупции:

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, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.

Таким образом, мы видим, что существует достаточно большое количество определений коррупции, суть которых сводится к следующему:

Коррупция – это социальное негативное явление, проявляющееся в использовании должностными лицами своего служебного положения и связанных с ним возможностей для незаконного получения в личных целях каких-либо материальных или иных благ и преимуществ[200].

---

[197] Цит. по: Лунеев В.В. Коррупция, учтенная и фактическая // Государство и право. 1996. № 8. С. 81.

[198] Цит. по: Волженкин Б.В. Указ. соч. С. 364 – 365.

[199] Там же.

[200] Ilie S. Corupţia şi unele măsuri juridico-penale de contracararea ei // Strategia combaterii criminalităţii organizate în Republica Moldova. Chişinău, 1997; Ilie S. Corupţia: aspecte criminologice // Corupţia, Editura ARC, Chişinău, 2000.

Анализируя коррупцию как явление, можно предположить, что ей присущи разные формы.

1. **Взяточничество**. Это классическое проявление коррупции. В свою очередь, можно выделить различные виды взяточничества: «взятка – подкуп», «взятка – вознаграждение», «взятка – налог», вымогательство взятки и др.

2. **Протекционизм** – оказание должностным лицом противоправного содействия, используя возможности, предоставляемые занимаемой должностью, в получении другим лицом преимуществ в какой-либо сфере общественной жизни или в какой-либо деятельности, совершенное из корыстных или иных личных мотивов.

3. **Автокоррупция** (самокоррупция) – термин, предложенный американским криминологом В.О. Кей. В отличие от взяточничества, в данном случае «должностное лицо или человек, пользующийся правами такового, в определенном смысле играет роли обеих сторон, обеспечивая себя административными привилегиями, предоставляя самому себе контракты, присваивая общественную собственность и т.п.». [201]

Разновидностями автокоррупции служат такие деяния, как злоупотребление властью или служебным положением, хищения путем злоупотребления, контрабанда с использованием служебного положения, превышение власти и т.д.

Графически место должностной преступности в общей структуре основного массива преступности представлено на рис.2.

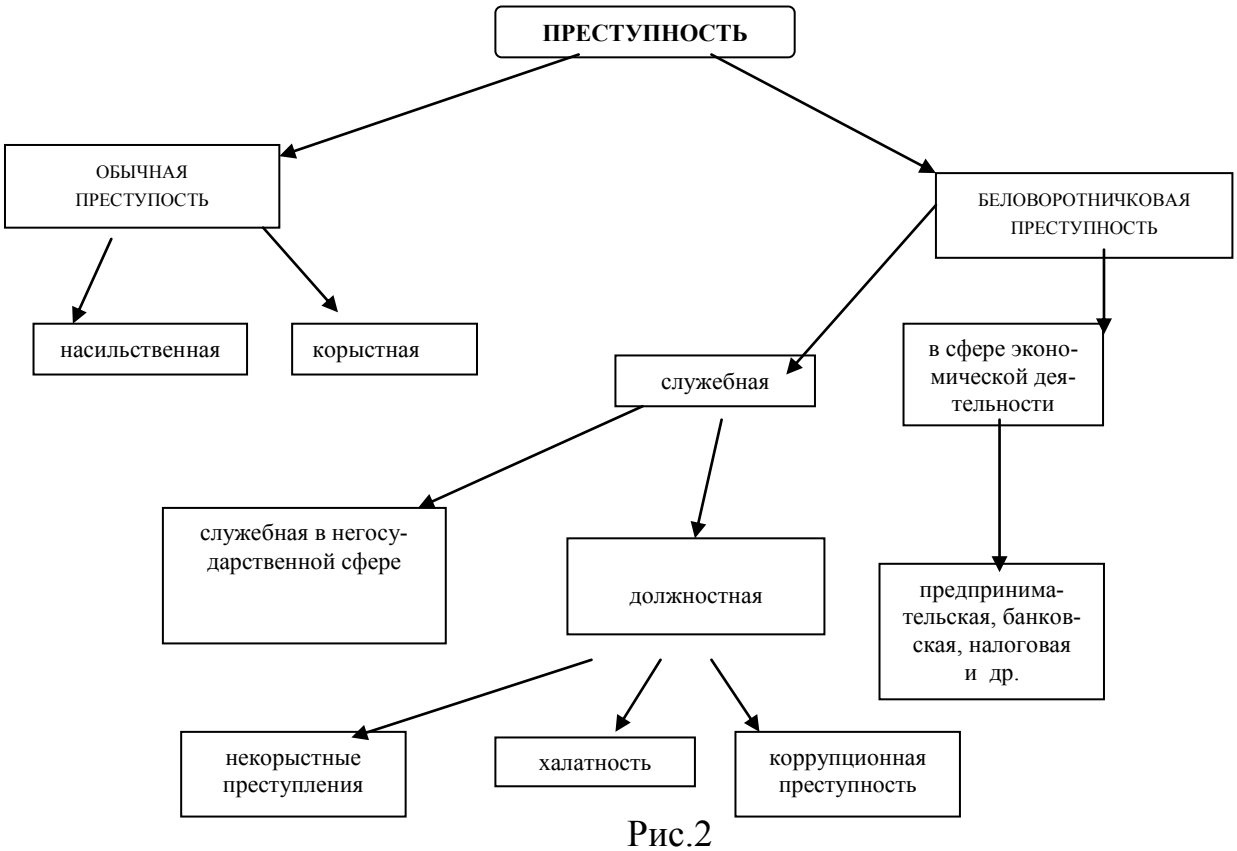


Рис.2

[201] Рейсмен В.М. Скрытая ложь: Взятки. М., 1988. С. 288.

Следует отметить, что данная схема является несколько упрощенной, так как некоторые виды преступности в ней не отражены (например, воинская, политическая, транспортная и некоторые другие). В схеме представлены в обобщенном виде лишь наиболее распространенные виды преступности.

Таким образом, должностная преступность, являясь частью служебной преступности, включает коррупционную преступность, некорыстные должностные преступления (превышение власти, преступления против правосудия и др.) и неумышленные преступления (халатность).

Понятие должностных преступлений до настоящего момента по-прежнему относится к разряду достаточно дискуссионных, неоднозначных. Одно из первых определений должностных преступлений принадлежит В.Н. Ширяеву, который подразумевал под ними «злоупотребление должностными полномочиями, заключающееся в посягательстве или на правовые блага, доступные для воздействия лишь со стороны должностных лиц, или и на иные правовые блага, но учиненные с помощью такого способа, который находится в руках только должностного лица». [202]

В послереволюционный период А.Н. Трайнин писал, что должностные преступления представляют собой «посягательство на правильное течение государственной (общественной) службы, исполнителем которой может быть только должностное лицо». [203]

Схожее определение давал и А. Гюнтер: «Должностное преступление – это преступление, непосредственным объектом которого является служебная деятельность должностного лица и нарушение правильного отправления им его служебных функций». [204]

М. Кожевников и Н. Лаговиер давали слишком широкое понятие: «Преступление по должности – это нарушение служащим служебного долга, служебных обязанностей». [205]

В свою очередь, А.Я. Эстрин полагал, что «суть должностных преступлений заключается в нарушении должностных, служебных обязанностей, а вопрос об объекте преступления есть вопрос о том, какие блага или, точнее, какие из охраняемых данным классовым правопорядком интересов терпят ущерб от совершения данного преступления». [206]

Г.Р. Смолицкий предлагал следующее определение должностного преступ-

---

[202] Ширяев В.Н. Взяточничество и лиходательство в связи с общим учением о должностных преступлениях. Ярославль, 1916. Цит. по: Волженкин Б.В. Российская криминологическая энциклопедия. М., 2000. С. 178.

[203] См.: Трайнин А.Н. О должностных преступлениях // Право и жизнь. 1924. № 9. С. 44; Трайнин А.Н. Уголовное право РСФСР. Часть особенная: Преступления против государства и социального порядка. Л., 1925. С. 142. Цит. по: Волженкин Б.В. Служебные преступления. М., 2000. С. 38.

[204] Гюнтер А. Должностные преступления. Харьков, 1928. С. 18. Цит. по: Волженкин Б.В. Указ. соч. С. 38.

[205] Кожевников М., Лаговиер Н. Должностные преступления и борьба с ними. М., 1926. С. 41. Цит. по: Волженкин Б.В. Указ. соч. С. 39.

[206] Эстрин А. Должностные преступления. М., 1924. С. 28. Цит. по: Волженкин Б.В. Указ. соч. С. 38.

ления: «Умышленное или неосторожное действие или бездействие должностного лица по его службе, выразившееся в нарушении или невыполнении закона во вред государственному или общественному учреждению, предприятию или законным правам и интересам отдельных граждан». [207]

Б.С. Утевский придерживался в данном вопросе крайней точки зрения, считая, что должностными лицами в перспективе можно будет признать практически всех рабочих и колхозников[208]. Однако данная идея не была поддержана другими специалистами. На тот период юристы в основном разделяли мнение А.Н. Трайнина, понимая под должностными преступлениями «посягательства на правильную, отвечающую интересам социалистического строительства работу государственного и общественного аппарата со стороны работников этого аппарата»[209]. Схожее понятие этих деяний дается и в Курсе советского уголовного права: «Должностные преступления - это такие общественно опасные деяния, которые посягают на правильную, отвечающую интересам коммунистического строительства работу советского государственного аппарата и которые совершаются должностными лицами, использующими для этого свое служебное положение»[210].

Нормативное определение должностных преступлений было дано лишь в УК УССР и УК ГССР: «Нарушение должностным лицом обусловленных его служебным положением обязанностей, причинившее существенный вред государственным или общественным интересам или охраняемым законом правам и интересам отдельных граждан»[211]. Однако, как писал Б.В. Здравомыслов, отмечая определенную неполноту данного определения, «содержащиеся в законе определения должностных преступлений суживают их круг, поскольку для некоторых из них не требуется фактического причинения существенного вреда, и, кроме того, совершение должностного преступления может выражаться не только в нарушении обязанностей по службе, но и в использовании своего служебного положения»[212].

В.Ф. Кириченко понимал под должностными преступлениями «предусмотренные советским уголовным законом действия (бездействия) должностного лица, которые нарушают нормальную, соответствующую интересам коммунистического строительства, деятельность советского государственного аппарата»[213].

По мнению М.Д. Лысова, должностные преступления посягают на правильную работу советского государственного аппарата и совершаются должностными лицами при исполнении возложенных на них обязанностей, если они влекут за собой причинение существенного вреда государственным, общест-

---

[207] Смолицкий Г.Р. Должностные преступления. М., 1947. С. 4.
[208] Утевский Б.С. Общее учение о должностных преступлениях. М., 1948. С. 379 – 394.
[209] Трайнин А.Н. Должностные и хозяйственные преступления. М., 1938. С. 4. Цит. по: Волженкин Б.В. Указ. соч. С. 43.
[210] См.: Пионтковский А.А., Меньшагин В.Д., Чхиквадзе В.Д. Курс советского уголовного права. Особенная часть. Т. 2. М., 1959. С. 30.
[211] См.: Статья 164 УК УССР. Научно-практический комментарий. Киев, 1969.
[212] Здравомыслов Б.В. Должностные преступления. Понятие и квалификация, М., 1975. С. 48.
[213] Кириченко В.Ф. Указ. соч. С. 188.

венным или личным интересам или способны причинить такой вред[214].

В то же время Б.В. Здравомыслов уточняет, что должностные преступления могут быть совершены не только при исполнении возложенных на должностных лиц обязанностей,[215] и предлагает свое понятие должностного преступления: «Должностным преступлением является умышленное или неосторожное общественно опасное деяние (действие или бездействие), которое совершается должностным лицом вопреки интересам службы с использованием служебных полномочий либо должностного положения или в связи с выполнением обязанностей по службе и которое представляет посягательство на правильную деятельность советского государственного или общественного аппарата»[216]. На наш взгляд, определение должностного преступления, сформулированное Б.В. Здравомысловым, является наиболее полным и точным.

В свою очередь Ю.И. Ляпунов, полагая, что понятие должностного преступления должно содержать также и положение о реально причиненном ущербе, предлагает более узкое определение: «Должностное преступление – это виновное (умышленное или неосторожное) общественно опасное деяние (действие или бездействие), совершаемое должностным лицом в сфере деятельности государственного или общественного аппарата и реально нарушившее нормальное функционирование указанного аппарата»[217].

Также более узкое понятие предлагает и П.Н. Панченко, который понимает под должностным преступлением «общественно опасное и уголовно-противоправное деяние должностного лица, совершаемое вопреки интересам службы и посягающее на установленный законом порядок деятельности государственных органов или общественных организаций»[218].

По мнению Н.И. Коржанского, «должностными называются преступления, совершаемые должностными лицами с использованием предоставленных им в соответствии с занимаемой должностью правомочиями во вред интересам службы, либо невыполнение или ненадлежащее выполнение ими своих служебных обязанностей»[219].

Автор намеренно не углубляется в критический анализ вышеприведенных определений должностных преступлений, во-первых, потому, что авторы писали в соответствии с уголовным законодательством и состоянием науки своего времени, а, кроме того, обширная полемика по вопросу понятия должностных преступлений уже содержится в ряде фундаментальных работ В.Ф. Кириченко, Б.В. Здравомыслова, В.И. Соловьева, Б.В. Волженкина, А.Я. Асниса, П.С. Яни и других видных российских ученых.

---

[214] См.: Лысов М.Д. Ответственность должностных лиц по советскому уголовному праву. Казань, 1972. С. 69.

[215] Здравомыслов Б.В. Указ. соч. С. 47.

[216] Там же. С. 48.

[217] Ляпунов Ю.И. Должностные преступления. Киев, 1988. С. 11.

[218] Панченко П.Н. Квалификация должностных преступлений, совершаемых в сфере экономики. Н.Новгород, 1995. С. 21.

[219] Коржанский Н.И. Квалификация следователем должностных преступлений. Волгоград, 1986. С. 5.

Целям настоящей работы вполне отвечает общее определение должностных преступлений, предложенное Б.В. Волженкиным: «Должностные (служебные) преступления – выделяемая в законодательстве большинства стран мира группа преступлений, объединяемых тем, что они являются посягательством на нормальную деятельность аппарата публичного управления и совершаются работниками этого аппарата, наделенными соответствующими полномочиями и злоупотребляющие ими (служащие, публичные служащие, должностные лица и т.п.)»[220].

В настоящей работе под должностными преступлениями в первую очередь подразумеваются деяния, предусмотренные гл. 30 Уголовного кодекса Российской Федерации «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Она включает уголовно наказуемые деяния, предусмотренные: ст. 285 – злоупотребление должностными полномочиями; ст. 285.1 – нецелевое расходование бюджетных средств; ст. 285.2 – нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов; ст. 286 – превышение должностных полномочий; ст. 287 – отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации; ст. 288 – присвоение полномочий должностного лица; ст. 289 – незаконное участие в предпринимательской деятельности; ст. 290 – получение взятки; ст. 291 – дача взятки; ст. 292 – служебный подлог и ст. 293 – халатность. Всего 11 статей, из них две (присвоение полномочий должностного лица и дача взятки) предусматривают деяния, которые, строго говоря, не являются должностными преступлениями, так как могут быть совершены правонарушителем, не имеющим статуса должностного лица. В связи с этим можно упомянуть, что в свое время В.Ф. Кириченко, вполне, на наш взгляд, обоснованно предлагал дачу взятки относить к категории преступлений против порядка управления[221].

Необходимо заметить, что зачастую в учебных пособиях и специальной литературе (уголовно-правовой и криминологической) должностные преступления рассматриваются лишь в узком смысле, т. е. таковыми считаются исключительно деяния, предусмотренные в соответствующей главе Уголовного кодекса. По данному вопросу автор разделяет точку зрения В.Ф. Кириченко, полагавшего, что «все преступления, совершаемые должностными лицами, преступно использующими свое служебное положение, являются должностными преступлениями в широком смысле слова». [222]

Ранее еще А.Н. Трайнин выделял, помимо общепризнанных должностных преступлений, квалифицированные должностные преступления.[223] Также и В.Ф. Кириченко классифицировал должностные преступления на три группы: общие должностные преступления, специальные должностные преступления и иные преступления, совершаемые должностными лицами с использованием своего служебного положения. [224]

---

[220] См.: Российская криминологическая энциклопедия. М., 2000. С. 177 – 178.
[221] См.: Кириченко В.Ф. Указ. соч. С. 333.
[222] Кириченко В.Ф. Указ. соч. С. 332.
[223] См.: Трайнин А.Н. Уголовное право. Часть особенная. М., 1927. С. 226.
[224] Кириченко В.Ф. Указ. соч. С. 328 – 332.

И действительно, некоторые составы преступлений, сформулированные в различных главах УК, предусматривают деяния, совершаемые также лишь исключительно должностными лицами (например, отказ в предоставлении гражданину информации – ст. 140 УК РФ, воспрепятствование законной предпринимательской деятельности – ст. 169 УК РФ и др.). Следовательно, законодатель помимо *общих составов должностных преступлений*, упомянутых в соответствующих главах уголовных кодексов, устанавливает таким образом, и *специальные составы должностных преступлений*. В них видовой объект преступного посягательства иной (собственность, права и интересы граждан, правосудие и т.п.), нежели в должностных преступлениях, видовой объект которых (государственная власть или правильная деятельность государственного аппарата) является, в данном случае, дополнительным объектом преступления. Это и стало основанием для помещения такого рода деяний в соответствующие главы уголовного кодекса.

Практически общепризнанной является точка зрения Б.В. Здравомыслова, отмечавшего, что «все преступления, совершаемые должностными лицами в связи со служебным положением, принято подразделять на две группы: общие и специальные должностные преступления. Общими являются те из них, которые могут быть совершены в любой области деятельности государственного аппарата и любым должностным лицом. Специальными признаются такие, которые могут быть совершены лишь в отдельных (специальных) сферах деятельности государственного аппарата (например, при отправлении правосудия, реализации и охране трудовых и политических прав граждан и т.д.) и не всеми, а лишь наделенными дополнительными служебными функциями должностными лицами»[225].

Существует также и ряд деяний, которые могут быть совершены как должностными, так и не должностными лицами (например, мошенничество – ст. 159 УК РФ, присвоение или растрата – ст. 160 УК РФ, незаконная охота – ст. 258 УК РФ и др.) В подобных случаях законодатель, как правило, предусматривает дополнительный квалифицирующий признак, обозначающий, что данное деяние совершается с использованием служебного положения. Подобные преступления Б.В. Здравомыслов предлагает называть *альтернативно-должностными преступлениями*. «В случае совершения их должностными лицами в связи с занимаемой должностью они приобретают черты специальных видов должностных преступлений»[226]. Н.И. Коржанский для обозначения преступлений этого вида использует термин *частично должностные преступления*[227].

Таким образом, в соответствии с современным российским уголовным законодательством должностные преступления можно классифицировать, на наш взгляд, на три основные группы.

Общие должностные преступления: злоупотребление должностными полномочиями – ст. 285 УК РФ; нецелевое расходование бюджетных средств – ст.

---

[225] Здравомыслов Б.В. Указ. соч. С. 51.
[226] Здравомыслов Б.В. Указ. соч. С. 53.
[227] См.: Коржанский Н.И. Указ. соч. С. 5.

285.1 УК РФ; нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов ст. – 285.2 УК РФ; превышение должностных полномочий – ст. 286 УК РФ; отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации – ст. 287 УК РФ; незаконное участие в предпринимательской деятельности – ст. 289 УК РФ; получение взятки – ст. 290 УК РФ; служебный подлог – ст. 292 УК РФ; халатность – ст. 293 УК РФ. Всего 9 статей Уголовного кодекса Российской Федерации, которые содержатся в одной главе; преступления, ими предусмотренные, имеют единый родовой объект и могут быть совершены лишь должностным лицом.

Специальные должностные преступления: отказ в предоставлении гражданину информации – ст. 140 УК РФ; воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них – ст. 149 УК РФ; воспрепятствование законной предпринимательской деятельности – 169 УК РФ; регистрация незаконных сделок с землей – ст. 170 УК РФ; контрабанда – ч. 3 ст. 188 УК РФ; прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения – ст. 215^1 УК РФ; привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности – ст. 299 УК РФ; незаконное освобождение от уголовной ответственности – ст. 300 УК РФ; незаконные задержание, заключение под стражу или содержание под стражей – ст. 301 УК РФ; принуждение к даче показаний – ст. 302 УК РФ; фальсификация доказательств – ч. 2, 3 ст. 303 УК РФ; вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта – ст. 305 УК РФ. Всего 12 статей, которые содержатся в 4 главах Уголовного кодекса Российской Федерации, и соответственно имеют разные родовые объекты преступления[228], но схожий дополнительный (факультативный) объект – правильное функционирование, авторитет органов государственной власти и ее представителей. Кроме того, указанные составы преступления имеют также и одинаковый специальный субъект преступления – должностное лицо, об этом либо прямо говорится в текстах указанных статей, либо это подразумевается из их содержания (ст. 299 – 303, 305 УК РФ).

Альтернативно-должностные преступления: торговля людьми – ч. 2 ст. 127^1; использование рабского труда – ч. 2 ст. 127^2; незаконное помещение в психиатрический стационар – ч. 2 ст. 128 УК РФ; нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина – ч. 2 ст. 136 УК РФ; нарушение неприкосновенности частной жизни – ч. 2 ст. 137 УК РФ; нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений – ч. 2 ст. 138 УК РФ; нарушение неприкосновенности жилища – ч. 3 ст. 139 УК РФ; воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий – ч. 2 и 3 ст. 141 УК РФ; воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов – ч. 2 ст. 144 УК РФ; нарушение авторских и смежных прав – ч. 3 ст. 146 УК РФ; мошенничество – ч. 3 ст. 159 УК РФ;

[228] Конституционные права и свободы граждан – ст. 140 и 149 УК РФ; установленный государством порядок осуществления экономической деятельности – ст. 169, 170 и 188 УК РФ; общественная безопасность – ст. 2151 УК РФ; правосудие – ст. 299-303, 305 УК РФ.

присвоение или растрата – ч. 3 ст. 160 УК РФ; легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем – ч. 3 ст. 174 УК РФ; легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления – ч. 3 ст. 174^1 УК РФ; приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем – ч. 3 ст. 175 УК РФ; недопущение, ограничение или устранение конкуренции – ст. ч. 2 178 УК РФ; содействие террористической деятельности – ч. 2 ст. 205^1 УК РФ; бандитизм – ч. 3 ст. 209 УК РФ; организация преступного сообщества (преступной организации) – ч. 3 ст. 210 УК РФ; приведение в негодность объектов жизнеобеспечения – ч. 2 ст. 215^2 УК РФ; хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ – ч. 2 ст. 221 УК РФ; хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств – ч. 3 ст. 226 УК РФ; незаконные производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов – ч. 3 ст. 228^1 УК РФ; хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ – ч. 2 ст. 229 УК РФ; организация занятия проституцией – ч. 2 ст. 241 УК РФ; незаконная добыча водных животных и растений – ч. 3 ст. 256 УК РФ; незаконная охота – ч. 2 ст. 256 УК РФ; незаконная рубка лесных насаждений – ч. 2 ст. 260 УК РФ; неправомерный доступ к компьютерной информации – ч. 2 ст. 272 УК РФ; возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства – ч. 2 ст. 282 УК РФ; организация экстремистского сообщества – ч. 3 ст. 282^1 УК РФ; воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования – ч. 3 ст. 294 УК РФ; наемничество – ч. 2 ст. 359 УК РФ. Всего 33 статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, определенные части которых прямо указывают, что деяния могут быть совершены лицом «с использованием своего служебного положения».

Таким образом, всего российское уголовное законодательство включает 54 статьи, предусматривающие преступления, которые могут быть совершены должностными лицами. Однако в связи со значительными проблемами, возникающими при попытке осуществить качественную уголовно-правовую и криминологическую характеристику столь значительного количества составов преступления в одной работе, непосредственно в данном исследовании рассматриваются в первую очередь общие должностные преступления, являющиеся наиболее характерными проявлениями должностной преступности.

Справедливости ради необходимо упомянуть о существовании в Уголовном кодексе ряда статей, устанавливающих ответственность за деяния, весьма схожие с альтернативно-должностными преступлениями (например, неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта – ст. 315 УК РФ; публичные призывы к развязыванию агрессивной войны – ч. 2 ст. 354 УК РФ; разглашение государственной тайны – ст. 283 УК РФ, некоторые экологические, экономические и другие преступления (всего 45 статей)), которые также могут быть совершены должностными лицами с использованием служебного положения. Однако, поскольку в данном случае непосредственно в тексте этих норм нет соответствующего указания, на наш взгляд, было бы необоснованно

относить их к категории альтернативных должностных преступлений. В противном случае теряется критерий отграничения должностных преступлений, так как теоретически большинство преступлений может быть совершено должностным лицом с использованием своего служебного положения, в том числе и такие, как убийство, кража и т.д.

В то же время необходимо отметить, что Уголовный кодекс Российской Федерации содержит ряд статей, схожих с общими должностными преступлениями, которые, однако, совершаются не должностными лицами. Речь идет о деяниях, предусмотренных гл. 23 УК РФ «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях»: злоупотребление полномочиями – ст. 201 УК РФ; злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами – ст. 202 УК РФ; превышение полномочий служащими частных охранных или детективных служб – ст. 203 УК РФ; коммерческий подкуп – ст. 204 УК РФ. Так как такого рода деяния совершаются не должностными лицами, а также имеют другой объект преступного посягательства, то, несмотря на схожесть объективной и субъективной сторон, их нельзя относить к категории должностных преступлений. Как правило, они трактуются большинством специалистов в качестве служебных преступлений[229], хотя некоторые правоведы относят их к специфической разновидности должностных преступлений. [230]

При рассмотрении вопроса об ответственности руководителя органа внутренних дел необходимо сделать акцент именно на общих должностных преступлениях, т. е. преступлениях, предусмотренных гл. 30 Уголовного кодекса Российской Федерации «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления», так как именно этот круг преступлений является непосредственно предметом данного исследования.

Наказание является основной формой реализации уголовной ответственности, наиболее оптимальным средством уголовно-правового реагирования в отношении лиц, совершающих преступления, поэтому и его назначение представляет собой важный этап ее реализации.

Механизм достижения целей наказания - это система предусмотренных в уголовном законе средств и способов, которые применяются при их достижении, и поскольку наказание применяется за совершение преступления, то и его цели должны быть увязаны с преступлением, а в качестве основной цели наказания за преступления, совершаемые должностными лицами в сфере экономической деятельности, выступает восстановление социальной справедливости. Социальная же значимость назначения судом наказания, его исключительная сложность заключаются в том, что наказание имеет несколько адресатов и обращено в будущее.

Механизм достижения целей наказания при его назначении за преступления, совершаемые должностными лицами, в первую очередь должен реализовываться

---

[229] См.: Яни П.С. Экономические и служебные преступления. М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-синтез», 1997; Волженкин Б.В. Служебные преступления. М., 2000.

[230] См.: Лесниевски-Костарева Т.А. Уголовное право. Словарь-справочник. М., 2000. С. 278.

через общие начала назначения наказания, т.е. за указанные преступления должно назначаться только то, которое позволяет достичь желаемой цели.

За преступления, совершаемые должностными лицами органов внутренних дел, предусмотрен достаточно широкий круг наказаний, которые варьируются от дисциплинарных видов до уголовного наказания в виде лишения свободы. В качестве дополнительного вида наказания за указанные преступления может быть назначено лишение права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью.

Следует отметить, что в настоящее время реальным наказанием (которое чаще всего назначается, а самое главное, может быть исполнено) за преступления, совершаемые должностными лицами, является лишение свободы, а такое положение не способствует достижению целей наказания.

Мониторинг общественного мнения по проблеме коррупции в России, проведенный в апреле 2005 г. в 20 регионах Российской Федерации, в том числе и в Казани, показал, что 53.3% опрошенных (1273 человека из 2390) считают, что уголовное законодательство об ответственности за коррупционные преступления должно быть, по крайней мере, суровым. При этом половина опрошенных считают, что наиболее предпочтительным видом наказания должно быть лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Эти данные указывают на то, что российское законодательство должно быть приведено в соответствие с законодательством зарубежных стран в части регулирования такого наказания, как лишение права занимать определённые должности или заниматься определенной деятельностью.

В связи с этим обосновывается предложение: за тяжкие и особо тяжкие преступления предусмотреть в ч. 5 ст. 47 УК РФ новый вид данного наказания в качестве дополнительного - пожизненное лишение права на занятие определенной деятельностью или должности (абсолютное поражение в правах).

В соответствии с Федеральным законом РФ от 8 декабря 2003 г. № 162 ст. 52 УК РФ «Конфискация имущества» утратила силу, что в сложившейся ситуации, по меньшей мере, нецелесообразно. В условиях значительного роста числа должностных преступлений такое решение законодателя выглядит весьма опрометчивым, ведь отмена такого его дополнительного вида, как конфискация имущества, не могло не отразиться на санкциях большинства статей главы 22 УК РФ.

В современных условиях следовало бы не сворачивать, а, наоборот, расширять этот вид дополнительного наказания. Такое расширение могло бы выразиться в обязательном включении этого наказания в качестве дополнительного в санкции статей, в увеличении числа случаев конфискации предметов, используемых в качестве орудий и средств совершения преступления (поскольку по процессуальному законодательству она не является обязательной). Требует расширения и предмет конфискации за счет включения в него возможности обращения взыскания не только на имущество должностного лица, но и на имущество, принадлежащее его близким родственникам (например, жена и дети). Стала достаточно распространённой ситуация, когда имущество, добытое преступным путём с использованием должностного положения, регистрируется

на имя ближайшего родственника, тогда как фактически право распоряжения этим имуществом остаётся за данным должностным лицом. Очень важно ввести конфискацию как специальный вид наказания на имущество, добытое преступным путем.

Недостаточность принимаемых мер борьбы с самими условиями, порождающими коррупцию должностных лиц органов внутренних дел, приводит к ее распространению как по горизонтали, так и по вертикали, к захвату новых сфер влияния, способствует образованию коррупционных сетей или сообществ. Конкретными шагами решения указанных проблем можно назвать:

а) принятие Федерального закона РФ от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», который определил само понятие коррупции и противодействия ей (ст.1), правовую основу противодействия коррупции (ст.2), основные принципы противодействия коррупции (ст.3), международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции (ст.4), организационные основы противодействия коррупции (ст.5), меры по профилактике коррупции (ст.6), основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции (ст.7), ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения (ст.13), ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения (ст.14) и т.д.;

б) ратификацию Россией конвенций «Об уголовной ответственности за коррупцию» и «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию», которые являются серьезной договорно-правовой основой для борьбы с коррупцией должностных лиц на национальном, региональном и международном уровнях.

Одной из главных задач Государственной Думы по борьбе с коррупцией вообще должно стать снижение «коррупционной емкости» законов. Законопроекты должны содержать однозначное определение и минимальное количество отсылочных норм. В законах должна быть четко определена компетенция чиновников, необходимо также уменьшить «разбег санкций» - верхнего и нижнего уровней штрафов или сроков наказания, что сделает систему более предсказуемой. Таким образом, принятие Закона «О коррупции» и введение обязательной антикоррупционной экспертизы принимаемых законов помогут систематизировать меры борьбы с коррупционными преступлениями в России.

Социальная ответственность руководителя. Системный подход при формировании социальной ответственности базируется на двух способах ее интерпретации:

а) многоуровневое вертикальное разделение социальных групп по доходу, интересам, образованию;

б) горизонтальное разделение по областям общественной жизни, в которых принимаются управленческие решения: экономика, политика, нравственность, сферы искусства и др. Управленческие решения, принимаемые в каждой области, влияют на уровень жизни населения. Так, политические, экономические и другие решения могут увеличить или уменьшить число состоятельных и малообеспеченных граждан, граждан среднего достатка.

Сочетания вертикального и горизонтального разделения общественной

жизни позволяют строить серию матриц для оценки контроля социальной ответственности при реализации управленческих решений. Каждая матрица фиксирует текущее благосостояние населения.

Социальная ответственность является свойством (чертой) характера личности наряду с чуткостью, скромностью, смелостью, щедростью, настойчивостью, гордостью и т.д. Ответственность личности — это черта характера, приобретаемая в результате воспитания и учета моральных норм общества. Развитие ответственности личности включает два этапа: овладение практическими правилами и осознание правил.

Первый этап состоит из четырех последовательных стадий:

1. следование правилам своего «Я» (унаследованным или ранее приобретенным);
2. включение приемлемых правил, принятых в ближайшем окружении людей (производственном коллективе, неформальном объединении);
3. использование преимущественно корпоративных правил;
4. полное подчинение корпоративным правилам.

Второй этап включает три стадии:

1. механистическое восприятие правил (так всегда было и будет);
2. связывание правил с общественными, культурными, научными и другими авторитетами страны или мира;
3. связывание правил с конкретной общественно-политической и нравственной обстановкой, понимание возможности их изменения, ликвидации или возникновения новых.

Многосторонний характер деятельности человека порождает различные виды ответственности: за техническое состояние какого-либо объекта, за сохранность флоры и фауны на закрепленной территории, за результаты деятельности подчиненных людей и т.д.

Социальная ответственность возникает при выполнении служебных, семейных, гражданских, общественных и личных обязанностей. Она отражает склонность личности придерживаться в своем поведении общепринятых в обществе социальных норм и отвечать за результаты их исполнения. Примером может служить «Клятва Гиппократа» — общепринятая норма социальной ответственности для врачей перед пациентами. Социальная ответственность может быть индивидуальной, групповой и общественной. Она неразрывно связана с реализацией социальных инициатив в рамках принятых социальных целей.

К социальным целям компании относятся: достижение социальной справедливости, охрана окружающей среды, создание положительной мотивации труда, достойное пенсионное обеспечение, формирование условий для развития личности.

Социальная ответственность постепенно охватывает руководителей и подчиненных в процессе их деятельности. Так, создавая компанию, большинство учредителей думает, прежде всего, о реализации своих собственных интересов. Для этого они приобретают оборудование, нанимают персонал, находят поставщиков сырья и потребителей своей продукции. Компания становится частью местного, регионального или международного бизнеса. Многие руководи-

тели новых компаний и сами не замечают, как их компания начинает обрастать непроизводственными (институциональными) связями, или не придают этому большого значения. Так, местные политические лидеры и функционеры видят в работниках компании своих избирателей, служба занятости населения надеется на компанию как на источник снижения безработицы, благотворительные фонды рассчитывают на компанию как на потенциального спонсора и т.д. Любую компанию можно представить в виде шишки на живой сосне. Если эта шишка будет думать только о себе и не будет кормить вместе с другими шишками, корнями и листвой все дерево, то может засохнуть сук или сучок, на котором висит эта шишка, и она, в конце концов, упадет раньше срока.

Осознание необходимой сопричастности компании с окружающей средой является важнейшей составной частью профессионального управления. Эта сопричастность трактуется в управленческой литературе как социальная ответственность компании и руководителя. Социальная ответственность хорошо представляется известным лозунгом: «Думай о себе и помни о России».

Социальная ответственность руководителя отражается в его решениях, поставленных целях и их приоритетах, средствах и методах реализации решений. Она реализуется в конкретных делах компании и руководителя, направленных, в первую очередь, на помощь в создании приемлемого уровня жизнеобеспечения своих работников, членов их семей и социально незащищенных групп населения. Эта помощь может реализоваться в прямом или косвенном виде. В прямом виде помощь может оказываться в форме бесплатных обедов; продажи товаров по пониженным ценам; производства экологически чистой продукции; установления квот на прием безработных, выпускников учебных заведений, инвалидов и т.д. В косвенном виде — это благотворительные взносы, поддержка социальных инициатив других компаний или государства и т.п.

На практике иногда социальная ответственность вторична по отношению к благосостоянию компании согласно девизу: «Сначала преуспевание, а потом благотворительность».

Социальная ответственность компании явно или неявно отражается в ее уставных документах. Особенно это проявляется в миссии и основных целях компании. Если основная цель компании направлена на максимальное удовлетворение потребностей и интересов персонала и клиентов, то это высшее проявление социальной ответственности. Если же основной целью является получение максимальной прибыли в интересах учредителей, то это означает минимальную социальную ответственность компании. При этом руководители компании будут сильно ограничены в попытках расширить свою социальную ответственность.

Важными параметрами социальной ответственности являются широта, временной интервал, придаваемое значение и вовлечённость персонала.

Широта определяет диапазон функций производства и управления, по которым компания берет на себя социальную ответственность, например, техническую безопасность, своевременную оплату труда, социальную справедливость и др.

Временной интервал — это период устойчивого внимания и конкретных

действий по соблюдению моральных норм во всем диапазоне заявленных функций производства и управления компании. Временной интервал может быть бессрочным и на заданный срок, например, на период выполнения определенного задания.

Придаваемое значение — это важность социальной ответственности перед технологическими целями компании. Для этого в приоритетном порядке выделяются ресурсы для реализации важнейших социальных целей компании. Например, для уменьшения профессиональных заболеваний руководство компании решило закупить технологию, в которой не используется асбест в качестве наполнителей для строительных блоков, при этом строительство нового технологического корпуса решили «заморозить».

Процесс гармонизации общества и компании идет через реализацию социальных инициатив и юридических требований. Обычно часть социальных инициатив является предвестником юридических требований, другие социальные инициативы признаются морально необходимыми, но не оформляются директивными актами государственного или муниципального управления. Иногда закон опережает появление социальных инициатив и тогда он предусматривает юридическую и социальную (моральную) ответственность руководителя или компании за реализованное им определенное управленческое решение. Например, законодательные акты о предельных концентрациях вредных выбросов в атмосферу или в водную среду регулируют технологию производства и возлагают социальную ответственность руководителей перед населением. Обычно социальная ответственность предусматривает более жесткие требования на параметры концентраций вредных выбросов.

Вопросы юридической ответственности руководителей, как известно, решает суд или арбитраж, а социальная ответственность оценивается общественным мнением, результаты которого могут быть более действенными, чем юридическая ответственность.

Возложение на себя социальной ответственности может идти только добровольно. Руководитель должен ясно видеть, какие преимущества и какие трудности он будет ощущать. Вопросы активизации социальной ответственности рассматривались многими учеными и практиками США и Японии (Социальная ответственность, по мнению академика А. Маслоу, является одной из составных частей «Пирамиды человеческих потребностей», которая является высшим проявлением, т. е. относится к высшим потребностям, наравне с такими, как самовыражение, самоактуализация, самопонимание и т. д.).

В заключение необходимо отметить, что на основе опубликованных материалов можно составить общую картину мотивов, активизирующих социальную ответственность компании, специалистов или руководителя:

- чувство долга, предвыборные обещания;
- желание принести больше пользы своим работникам, населению, прилегающей территории;
- получение удовлетворения от видимых работниками и населением результатов (самовыражение, самоактуализация);
- избежание общественных порицаний и взысканий;

- повышение имиджа или карьерный рост;
- выигрыш в споре или конкурсе;
- отвлечение от постоянных личных переживаний.

Дисциплинарная ответственность руководителя ОВД. На руководителя органа внутренних дел возложено большое количество обязанностей, но, в то же время, ему предоставлено много прав. Не следует забывать, что он тоже является сотрудником правоохранительного органа. Однако правовой статус руководителя ОВД в сфере трудовых отношений имеет ряд особенностей.

С одной стороны, руководитель является органом подразделения, порядок формирования и полномочия которого определены Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и гражданским законодательством. Руководитель и организация представляют собой единое целое, действия единоличного исполнительного органа - это акты самой организации. С этой точки зрения между руководителем и организацией не возникает никаких правоотношений. В данном случае руководитель оказывает влияние на конкретный, подчиненный ему коллектив.

Важным условием управления коллективом, дисциплинарными отношениями является эффективное использование влияния, лидерства, власти.

Влияние – это любое поведение человека, вносящее изменение в поведение другого человека.

Лидерство – способность оказывать влияние на личность, группу, направляя их на достижение целей организации, способность добиться поставленной задачи с помощью других людей.

Власть нередко определяют как возможность влиять на поведение других людей. Дисциплинарная власть – это право, возможность, основанная на законе, давать обязательные указания подчиненному, устанавливать правила поведения для подчиненных, поощрять, наказывать их, распределять обязанности, права, ответственность.

Объем власти обусловлен степенью зависимости одного человека от другого. Так, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел по своему служебному положению делятся на начальников и подчиненных. Прямыми начальниками являются те, которым сотрудники подчинены по службе, хотя бы и временно. Непосредственным начальником считается ближайший к подчиненному прямой начальник. При совместном несении службы лицами рядового и начальствующего состава, не подчиненными друг другу, когда их служебные взаимоотношения не определены начальником, старший из них по должности, а при равных должностях – старший по званию является начальником и пользуется дисциплинарной властью, предоставленной ему по занимаемой должности. При временном исполнении должности, когда об этом объявлено в приказе, начальник пользуется дисциплинарной властью по временно исполняемой должности.

В зависимости от присвоенных специальных званий сотрудники могут быть старшими и младшими. Старшие по званию во всех случаях обязаны требовать от младших соблюдения ими дисциплины, формы одежды и правил отдания чести. Фактически устанавливается следующий баланс власти. Власть

подчиненных частично проявляется в реальном осуществлении больших полномочий, чем предусмотрено в официальном внутреннем трудовом распорядке.

В понятие дисциплинарной власти начальника в органах внутренних дел входят ряд полномочий. Так, под дисциплинарной властью начальника в органах внутренних дел понимаются предоставленные ему законами, дисциплинарными уставами и иными нормативными актами права по применению без предварительного согласования с какими-либо органами к подчиненным лицам рядового и начальствующего состава различных видов поощрения и мер дисциплинарного воздействия в целях обеспечения высокого уровня дисциплины, четкого выполнения служебных задач. Эти права неразрывно связаны с обязанностью каждого начальника активно использовать свои дисциплинарные полномочия, своевременно поощрять отличившихся и применять необходимые меры воздействия к провинившимся подчиненным.

При нарушении дисциплины подчиненным начальник должен напомнить ему о служебных обязанностях и предупредить о недопустимости таких действий, а при необходимости, в зависимости от тяжести совершенного проступка и степени вины, подвергнуть виновного дисциплинарному взысканию. При этом лица рядового и начальствующего состава, подвергнутые дисциплинарному взысканию, не освобождаются от привлечения к уголовной ответственности, если в их действиях содержатся признаки состава преступления

Начальник, прежде всего, несет ответственность за состояние дисциплины среди своих подчиненных. Он должен постоянно подавать им пример соблюдения Конституции РФ, норм законодательства РФ, безупречного выполнения требований присяги, уставов, приказов, норм морали, развивать и поддерживать у подчиненных сознание служебного долга, чести и достоинства, поощрять за разумную инициативу, усердие и отличия по службе и строго взыскивать с нерадивых.

Особое внимание начальника должно быть направленно на изучение индивидуальных качеств подчиненных, поддержание уставных взаимоотношений между ними, сплочение коллектива, своевременное выявление причин и предупреждение проступков подчиненных, создание нетерпимого отношения к нарушениям дисциплины. При этом он обязан всемерно использовать силу общественного воздействия коллектива.

Состояние дисциплины и организованности в любом коллективе в значительной степени зависит от примерности самих начальников, от того, насколько они авторитетны среди подчиненных, насколько они сами во всей своей служебной деятельности и в повседневной жизни соблюдают требования дисциплины.

Нельзя обеспечить высокое состояние дисциплины, не показывая постоянного примера строжайшего соблюдения законности и всех требований государственной дисциплины. Начальник, который на словах призывает к повышению дисциплины, к борьбе с правонарушениями и их предупреждению, а на деле сам допускает нарушения, не исполняет в установленные сроки распоряжений и предписаний вышестоящих органов, никогда не сможет воспитать в подчиненных высокую дисциплинированность, должное уважение к указаниям и

распоряжениям как старших начальников, так и своих собственных. Его недисциплинированность будет передаваться и подчиненным. Каждый начальник ни на минуту не имеет права забывать о том, что на него равняются и подчиненные, поэтому его требовательность к себе должна быть особенно строгой.

Поэтому твердая дисциплина в органах внутренних дел достигается:

- воспитанием у лиц рядового и начальствующего состава высоких морально-политических и деловых качеств и сознательного отношения к выполнению служебного долга;
- поддержанием уставного порядка;
- обеспечением неукоснительного соблюдения законности;
- повседневной требовательностью начальников к подчиненным, постоянной заботой о них, уважением их личного достоинства, умелым сочетанием и правильным применением мер убеждения и принуждения.

Так, согласно ст. 35 Положения о службе в органах внутренних дел РФ за состояние служебной дисциплины среди подчиненных ответственность несет начальник, который наряду с высокой требовательностью к ним обязан:

- создавать необходимые условия для труда, отдыха и повышения квалификации подчиненных;
- воспитывать у подчиненных чувство ответственности за выполнение служебных обязанностей;
- обеспечивать гласность и объективность в оценке служебной деятельности подчиненных;
- уважать честь и достоинство подчиненных;
- не допускать протекционизма в работе с личным составом, преследования сотрудников органов внутренних дел по мотивам личного характера или за критику недостатков в деятельности органов внутренних дел.

Требовательность начальника к подчиненным ничего общего не имеет с грубостью и оскорблениями. Выдающийся советский педагог А.С.Макаренко в работах, посвященных вопросам коммунистического воспитания, отмечал необходимость сочетания требовательности с уважением к человеку. «В нашей диалектике это, собственно говоря, одно и то же: нельзя требовать большего от человека, которого мы не уважаем, - писал А.С.Макаренко. – Когда мы от человека много требуем, то в этом самом и заключается наше уважение, именно потому, что мы требуем, именно потому, что это требование выполняется, мы и уважаем человека».

Со всеми своими подчиненными каждый начальник обязан быть ровным, от каждого в равной степени требовать исполнения его служебных обязанностей, установленных правил поведения. В отношениях с подчиненными начальник не имеет права поддаваться чувству симпатии и привязанности. Он всегда должен быть объективным ко всем и давать оценку подчиненным по их конкретным делам. Несправедливые излишние придирки к одним подчиненным и попустительство к другим подрывает основы дисциплины и могут в ряде случаев привести к тяжелым правонарушениям и даже преступлениям.

Начальники в органах внутренних дел наделены большими полномочиями по применению к подчиненным аттестованным работникам поощрений, взысканий и

иных мер воздействия в целях воспитания и обеспечения дисциплины и порядка во вверенных им учреждениях, отделах и подразделениях. Использование этих полномочий проводится в тесной связи со всеми другими мероприятиями и мерами воспитательного и профилактического характера, с проявлением постоянной и большой заботы о нуждах подчиненных, об их бытовых условиях и своевременном удовлетворении всеми видами положенного довольствия.

Так, в соответствии с п.п. 2.1, 2.3, 4.1 - 4.5 приказа МВД РФ от 02.08.1996 г. № 426 «О неотложных мерах по укреплению дисциплины и законности в органах внутренних дел» начальникам главных управлений и управлений МВД России, министрам внутренних дел, начальникам ГУВД, УВД субъектов РФ, начальникам УВДТ, УЛИТУ, органов внутренних дел УРО МВД России приказано:

- считать одной из важнейших задач руководителей органов внутренних дел всемерное укрепление законности и дисциплины;

- шире использовать в целях мобилизации личного состава на добросовестное исполнение служебных обязанностей моральные и материальные формы стимулирования. К нарушителям дисциплины и законности применять меры материального ограничения: снижать размеры или лишать полностью выплачиваемых ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы; премии за личный вклад в общие результаты по реализации возлагаемых на органы внутренних дел задач, выполнение специальных заданий и добросовестное исполнение служебных обязанностей; единовременного денежного вознаграждения за добросовестное выполнение должностных обязанностей по итогам календарного года; ежемесячной доплаты (надбавки к денежному довольствию) сотрудникам органов внутренних дел, имеющим право на пенсию;

- решительно пресекать факты сокрытия случаев правонарушений, допущенных личным составом, беспринципности в их оценке. Принимать к виновным строгие меры дисциплинарного воздействия вплоть до освобождения от занимаемой должности;

- организовать в системе служебной подготовки постоянно действующие семинары руководящего и командного состава по обучению современным формам и методам работы с подчиненными, укрепления законности и дисциплины, основам воспитания сотрудников, педагогики и психологии;

- постоянно осуществлять разъяснение требований норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства, предусматривающих ответственность сотрудников органов внутренних дел за совершение преступлений и должностных проступков, раскрывать содержание норм служебной дисциплины, этики, такта, профессионально ориентированного поведения. Использовать в этих целях возможности средств массовой информации, художественную литературу и произведения о деятельности органов внутренних дел, показывающие нравственную суть дисциплины и профессиональной культуры. В работе по укреплению дисциплины и законности среди личного состава основной упор делать на индивидуальное воспитание подчиненных, обратив особое внимание

на лиц, склонных к совершению проступков, на молодых сотрудников.[231]

Если же руководитель сам совершил нарушение трудовой дисциплины, то вышестоящий по должности руководитель обязан применить к нему меру дисциплинарного или общественного воздействия или меру принуждения.

Существуют два вида нарушений трудовой дисциплины:

1) неисполнение обязанностей, в том числе и неполное выполнение обязанностей, некачественное выполнение обязанностей;

2) превышение прав, но лишь такое, которое нарушает права и свободы других лиц (согласно ст. 17 Конституции Российской Федерации).

Принуждение состоит в утверждении воли субъекта управления вопреки воле управляемого. В случае неисполнения воли субъекта управления последний воздействует на моральную, имущественную, организационную, физическую сферу объекта управления с целью преобразования его воли, подчинения воле субъекта управления. Принуждение в управлении выражается в применении государственных и общественных принудительных мер. Нарушение норм права влечет юридическую ответственность, а невыполнение требований, содержащихся в нормах общественных организаций, может повлечь применение лишь мер общественного воздействия.

К государственным принудительным мерам, которые могут применяться в целях поддержания государственной дисциплины, обеспечения законности и правопорядка субъектами государственного управления, относятся меры дисциплинарного, административного, материального и уголовного принуждения.

Рассмотрим более подробно дисциплинарное принуждение. Дисциплинарное принуждение связано со служебными отношениями субъекта и объекта управления. Оно применяется в целях обеспечения надлежащего и своевременного выполнения объектом управления, нижестоящим органом и его работниками распоряжений субъекта управления, то есть вышестоящего органа (должностного лица). Дисциплинарное принуждение выражается в дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность наступает за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых или служебных обязанностей. Так, ст. 38 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации гласит, что за нарушение служебной дисциплины на сотрудников органов внутренних дел могут налагаться следующие виды взысканий:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- понижение в должности;
- снижение в специальном звании на одну ступень;
- лишение нагрудного знака;
- увольнение из органов внутренних дел.

[231] Государственная служба: сборник нормативных документов. 2 изд. М.: Дело, 2000. С. 137.

Дисциплинарное взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины. При определении вида и меры взыскания принимаются во внимание: характер проступка, обстоятельства, при которых он был совершен, прежнее поведение виновного, его отношение к службе, время нахождения его на службе и степень знания правил несения службы.

Дисциплинарное взыскание применяется более строгое, когда виновный неоднократно совершал проступки или участвовал в групповом нарушении дисциплины, когда проступок совершен при исполнении служебных обязанностей или когда последствием его явилось существенное нарушение порядка. Обязательно перед наложением взыскания от виновного должно быть получено объяснение (в письменной или устной форме). В то же время отказ сотрудника дать объяснение не может служить препятствием для применения дисциплинарного взыскания. При отказе дать объяснения составляется акт, в котором фиксируют факт отказа. Акт составляется в произвольной форме и подписывается как минимум двумя – тремя сотрудниками, пользующимися доверием коллектива. Объяснение необходимо для того, чтобы выяснить обстоятельства нарушения, его причины, отношение к нему нарушителя.

Дисциплинарное взыскание в виде снижения в должности или снижения в звании может быть наложено, как правило, в том случае, когда другие дисциплинарные взыскания не оказали на виновного должного воздействия. В случае применения данного вида дисциплинарного взыскания прежнее звание может быть восстановлено не ранее чем через год после снижения в звании, если подвергнутый дисциплинарному взысканию доказал свое исправление образцовой службой и безупречным поведением. Увольнение лиц рядового и младшего начальствующего состава из органов внутренних дел является крайней мерой дисциплинарного взыскания и может производится за систематическое нарушение дисциплины или совершение проступка, не совместимого с пребыванием на службе в органах внутренних дел.

Дисциплинарный устав органов внутренних дел в ст. ст. 22-25 даёт перечисление прав, обязанностей и определяет ответственность начальников по наложению дисциплинарных взысканий.

Так, согласно ст. 22 Дисциплинарного устава органов внутренних дел, начальник, превысивший предоставленные ему дисциплинарные права или наложивший взыскание, не предусмотренное настоящим Уставом, несет за это ответственность, а наложенное взыскание отменяется начальником, наложившим это взыскание, или старшим прямым начальником.

В соответствии со ст. 23 вышеуказанного Устава старший начальник не имеет права отменить или смягчить дисциплинарное взыскание, наложенное младшим начальником, по причине строгости взыскания, если последний не превысил предоставленных ему прав. Старший начальник может отменить наложенное младшим начальником дисциплинарное взыскание, если найдет, что оно ввиду мягкости не соответствует тяжести совершенного проступка, и наложить более строгое взыскание.

Ст. 24 Устава говорит о том, что дисциплинарные взыскания в виде снижения в должности или увольнения из органов внутренних дел налагаются теми

начальниками, которым предоставлено право назначения на должность.

Ст. 25 Устава разрешает налагать дисциплинарные взыскания на работников следственного аппарата органов внутренних дел (с учетом соблюдения требований уголовно-процессуального законодательства) только начальникам органов внутренних дел, которым предоставлено право назначения их на должность, а также начальникам вышестоящих органов внутренних дел и их заместителям.

Дисциплинарное взыскание должно быть наложено до истечения 10 суток с того дня, как начальнику стало известно о совершенном проступке, а в случае проведения служебной проверки или возбуждения уголовного дела – не позднее 10 суток со дня окончания служебной проверки или прекращения уголовного дела, не считая времени болезни виновного или нахождения его в отпуске. Дисциплинарное взыскание не может быть наложено, если со дня совершения проступка прошло более года, при этом за совершение дисциплинарного проступка налагается только одно взыскание.

Дисциплинарные взыскания приводятся в исполнение немедленно, а в исключительных случаях – не позднее месяца со дня его наложения. По истечении месячного срока взыскание в исполнение не приводится. Если в течение года со дня наложения взыскания работник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника приказом, считается снятым. Взыскание же, наложенное устно, считается снятым по истечении одного месяца.

С другой стороны, рассматривая вопрос об особенностях привлечения к дисциплинарной ответственности руководителя органа внутренних дел, следует отметить, что подразделение системы ОВД и его руководитель состоят в трудовом правоотношении, в котором начальник - сотрудник, выполняющий специфическую трудовую функцию, - осуществляет определенные действия, в которых реализуется деятельность самой организации.

В главе 43 Трудового кодекса Российской Федерации (далее ТК РФ) определяются особенности регулирования труда руководителя организации. Положения этой главы распространяются на руководителей всех организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, за исключением случаев, когда:

- руководитель организации является единственным участником (учредителем), членом организации либо собственником ее имущества (что в органах внутренних дел невозможно);

· управление организацией осуществляется по договору с другой организацией (управляющей организацией, соответственно, вышестоящим подразделением ОВД) или индивидуальным предпринимателем (управляющим).

Не следует начальника подразделения ОВД отождествлять с работодателем, поскольку это неверно и необходимо разграничить эти два понятия. Так, статьей 20 ТК РФ установлено, что в качестве работодателя может выступать физическое либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником.

В условиях органов внутренних дел права и обязанности работодателя от имени юридического лица (организации) в трудовых отношениях осуществляют:

· уполномоченные органы управления (то есть вышестоящие подразделения);

· уполномоченные органами управления лица (начальники подразделений).

Порядок назначения руководителя на должность, его права и обязанности, а также порядок управления устанавливается Трудовым кодексом, Законом «О полиции», Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами, внутренними инструкциями подразделений, а также контрактом.

Согласно ст. 14 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации «министр внутренних дел Российской Федерации, руководители министерств внутренних дел республик, главных управлений, управлений и отделов внутренних дел краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, районов, городов, районов в городах, закрытых административно-территориальных образований, а в случаях, предусмотренных актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, и иные должностные лица органов внутренних дел назначаются на должность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

В соответствии со статьей 273 ТК РФ «руководитель организации – это физическое лицо, которое в соответствии с ТК РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, учредительными документами юридического лица (организации) и локальными нормативными актами осуществляет руководство этой организацией, в том числе выполняет функции ее единоличного исполнительного органа».

Особенности правового статуса руководителя органа внутренних дел отразились и на природе его дисциплинарной ответственности: ответственности руководителя, являющегося сотрудником ОВД, и ответственности руководителя, выступающего в качестве органа конкретного подразделения, как юридического лица - работодателя, нарушившего требования дисциплинарного правопорядка.

Очевидно, что руководитель ОВД, совершая от имени юридического лица определенные действия, может причинить организации и работодателю более значительный ущерб, чем любой рядовой сотрудник. Поэтому трудовое законодательство устанавливает повышенную ответственность руководящих работников. Однако специалистами в области международных трудовых отношений отмечается, что в трудовых кодексах многих европейских стран, в отличие от российского законодательства, количество норм, регламентирующих дисциплинарную ответственность работодателя, доминирует над числом норм, посвященных ответственности рядовых работников организации. И все же трудовое законодательство Российской Федерации выделяет руководителя организации в отдельную категорию работников и устанавливает для нее особенности дисциплинарной ответственности.

Как и любой другой сотрудник, начальник может быть подвергнут дисциплинарному взысканию. Руководитель несет дисциплинарную ответственность по основаниям, указанным в пунктах 5, 6 статьи 81 ТК РФ, ст. 34, 38, 39 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации. Кроме того, ТК РФ содержит специальные основания дисциплинарной ответственности руководителя. К ним можно отнести правонарушения, перечисленные в пунктах 9 и 10 ст. 81, ст. 195 ТК РФ, а также ст.ст. 35,40 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

Таким образом, начальник органа внутренних дел несет ответственность на общих основаниях за совершение дисциплинарных проступков, не нарушающих напрямую права других сотрудников. Исключение составляет такой вид дисциплинарного взыскания, как увольнение. Помимо общих оснований увольнения за нарушение трудовых обязанностей руководитель подразделения может быть уволен и по дополнительным основаниям, предусмотренным в пунктах 9 и 10 статьи 81 ТК РФ. Необходимо отметить, что специальные основания для увольнения руководителя организации являются одной из новелл ТК РФ, действующего с 1 февраля 2002 года.

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности руководителя общий и определен статьями 192 - 195 ТК РФ. Дисциплинарными полномочиями по отношению к руководителю обладает работодатель – собственник имущества, органы юридического лица (общее собрание или совет директоров) или лица, уполномоченные органами управления юридического лица (второе относится к ОВД, т.к. собственником имущества и их учредителем является государство).

Двойственность природы дисциплинарной ответственности руководителя органа внутренних дел проявляется в обязанности вышестоящего руководителя наложить в определенных ситуациях дисциплинарное взыскание. По общему правилу в случае совершения работником дисциплинарного проступка работодатель по своему усмотрению имеет право применить дисциплинарное взыскание или отказаться от его применения. При этом согласно статье 195 ТК РФ, работодатель обязан применить к руководителю организации, его заместителям дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения в случае, если подтвердились факты нарушений, указанные в заявлении представительного органа работников о нарушении руководителем организации, руководителем структурного подразделения организации, их заместителями трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, условий коллективного договора, соглашения. В первом случае необходимость применения дисциплинарного взыскания по отношению к руководителю-работнику определяется работодателем. Во втором случае дисциплинарные полномочия работодателя ограничены обязательностью привлечения к ответственности руководителя как органа юридического лица. Так, в статье 195 ТК РФ подчеркивается, что работодатель обязан:

1) рассмотреть заявление представительного органа работников (представители работников определены в статьях 29 – 31 ТК РФ) о нарушении руководителем организации, руководителем структурного подразделения организа-

ции, их заместителями трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, условий коллективного договора, соглашения;

2) сообщить о результатах его рассмотрения в представительный орган работников;

3) применить дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения к руководителю организации, руководителю структурного подразделения организации, их заместителям, если подтвердились эти факты нарушения.

Система данных положений применима и к органам внутренних дел, поскольку ст. ст. 55, 56 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации закрепляют существование профессиональных союзов (ассоциаций) сотрудников органов внутренних дел, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законами и иными правовыми актами Российской Федерации, их уставами, Положением о службе в органах внутренних дел и могут выступать представительными органами сотрудников. Данным профессиональным союзам (ассоциациям) не разрешается вмешиваться в деятельность органов внутренних дел по выполнению возложенных на них задач и обязанностей, проводить забастовки сотрудников органов внутренних дел. Однако, согласно ст.56 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, «предложения профессиональных союзов (ассоциаций) по вопросам назначения на должность либо восстановления в должности, перемещения по службе либо отстранения от занимаемой должности, присвоения специального звания, лишения специального звания либо снижения в специальном звании, увольнения из органов внутренних дел, применения мер поощрения и взыскания, а также по вопросам служебной деятельности органов внутренних дел носят рекомендательный характер», что даёт возможность данным организациям выходить с предложениями и жалобами на деятельность непосредственного начальника подразделения ОВД к вышестоящему руководству, оформленными в виде мотивированных рапортов.

ТК РФ содержит ряд специальных положений, касающихся особенностей регулирования труда не только руководителей организаций, но и руководителей структурных подразделений организации, их заместителей и главных бухгалтеров.

Новшеством в действующем ТК РФ являются нормы, касающиеся привлечения к дисциплинарной ответственности не только руководителя организации и его заместителей, но и руководителей структурных подразделений организации и, соответственно, их заместителей (согласно статье 195 ТК РФ). Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (ст.39) при определении порядка применения поощрений и дисциплинарных взысканий даёт лишь понятие «прямой начальник» и «непосредственный начальник». «Прямыми начальниками являются начальники, которым сотрудники органов внутренних дел подчинены по службе, хотя бы и временно. Ближайший к подчиненному прямой начальник является его непосредственным начальником».[232] Соот-

[232] См.: ст. 39 Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (утв. постановлением ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-I) с изменениями от 22 августа 2004 г.,

ветственно, «поощрения и дисциплинарные взыскания применяются прямыми начальниками в пределах предоставленных им прав».[233]

Работодатель может уволить руководителя организации (филиала, представительства) в качестве меры дисциплинарного взыскания на основании пункта 9 статьи 81 ТК РФ за принятие необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации. Указанное основание может быть распространено и на заместителя и главного бухгалтера организации.

Министерство внутренних дел РФ в Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (ст. 40) самостоятельно определяет права и ответственность начальников по применению поощрений и наложению дисциплинарных взысканий. Так, если к сотруднику органов внутренних дел, по мнению начальника, необходимо применить меры поощрения или наказания, выходящие за пределы его прав, то он ходатайствует об этом перед вышестоящим начальником. Вышестоящий начальник имеет право отменить, смягчить дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим начальником, или наложить более строгое взыскание, если ранее объявленное не соответствует тяжести совершенного проступка. Начальник, превысивший предоставленные ему права по применению поощрений и наложению дисциплинарных взысканий, несет за это дисциплинарную ответственность.

Кроме того, Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (ст. 42) предусматривает существование в органах внутренних дел судов чести соответственно рядового и младшего начальствующего состава, среднего начальствующего состава, старшего и высшего начальствующего состава. На рассмотрение судов чести могут быть внесены или ими приняты по собственной инициативе материалы: о нарушении сотрудником органов внутренних дел служебной дисциплины; о недобросовестном отношении сотрудника органов внутренних дел к выполнению служебных обязанностей; о совершенных сотрудником органов внутренних дел правонарушениях, поступившие в установленном законом порядке из суда, органов следствия, прокуратуры, других компетентных органов и от должностных лиц; о недостойном поведении сотрудника органов внутренних дел в свободное от службы время. Установив виновность привлеченного к суду, суд чести может объявить общественное порицание или возбудить ходатайство перед соответствующим прямым начальником о применении одной из следующих мер воздействия: лишение нагрудного знака; понижение в должности; снижение в специальном звании на одну ступень; перемещение по службе; отчисление курсанта, слушателя из учебного заведения, учебного подразделения, вплоть до увольнения со службы.

Отметим, что увольнение по пункту 9 статьи 81 ТК РФ возможно независимо от того, является принятие указанного решения результатом виновного поведения работника или его недостаточной компетентности. Но работодателю в случае возникновения трудового спора необходимо будет доказать причинно-

---

1 апреля 2005 г.

[233] См.: Там же

следственную связь между необоснованным решением и наступившими последствиями. В органах внутренних дел эта обязанность может быть возложена на суд чести, поскольку «необоснованность решения» - понятие оценочное. Итоговое решение принимается, в конечном итоге, прямым начальником.

Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (ст. 41) даёт право сотруднику органов внутренних дел обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание последовательно вышестоящим начальникам вплоть до министра внутренних дел Российской Федерации, а в установленных законом и рассматриваемым Положением случаях - и в суд. Для урегулирования отношений, связанных с реализацией данного права, в пункте 48 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 года №2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» (далее постановление Пленума ВС РФ №2) разъясняется следующее: решая вопрос о том, являлось ли принятое решение необоснованным, необходимо учитывать, наступили ли названные неблагоприятные последствия (нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации) именно в результате принятия этого решения и можно ли было их избежать в случае принятия другого решения. При этом если ответчик не представит доказательства, подтверждающие наступление неблагоприятных последствий, указанных в пункте 9 статьи 81 ТК РФ, увольнение по данному основанию не может быть признанно законным.

Принятие управленческих решений руководителем подразделения постоянно сопряжено со значительной долей нормального служебного риска. Критерии обоснованности решений руководителя, указанные законодателем, крайне сложны в применении на практике, так как появляется необходимость оценки не только причиненного вреда, но и предотвращенного. Поэтому можно рекомендовать закрепить перечень критериев нормального служебного риска непосредственно в служебном контракте с руководителем. Преимущество служебного контракта перед обычным трудовым договором как раз и заключается том, что он позволяет максимально индивидуализировать каждое конкретное соглашение о труде, наполнить его специфическим содержанием, ведь «заключение служебных контрактов связано с отходом от излишне централизованного управления трудовыми отношениями в органах внутренних дел и с резким расширением индивидуально-договорного метода их регулирования».[234]

Путём закрепления перечня критериев нормального служебного риска в служебном контракте с руководителем можно решить проблему отсутствия в Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации пункта, аналогичного пункту 9 статьи 81 ТК РФ (принятие необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями и главным бухгалтером, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации), тогда в необходимых случаях можно будет применить пункт «д» ст. 58 Поло-

[234] Анисимов А.Л. Понятие, юридическая природа контракта о службе в органах внутренних дел и порядок его заключения // Трудовое право. 2009. N2. URL: http: // www.top-personal.ru

жения (основание для увольнения из органов внутренних дел в связи с нарушением условий контракта).

Такие ситуации могут возникнуть, например, в результате неправильного применения руководителем органа внутренних дел, его заместителем норм законов или иных нормативных актов.

Трудовой кодекс РФ, в пункте 10 статьи 81 предусматривает применение к руководителям организации (филиала, представительства), а также заместителям меры дисциплинарного взыскания в виде увольнения, даже за однократное грубое нарушение своих трудовых обязанностей. Очевидно, что данное положение распространяется и на трудовые отношения в системе органов внутренних дел.

В законодательстве не содержится нормативное толкование термина «однократное грубое нарушение руководителем организации своих трудовых обязанностей», а также в чем состоит его отличие от однократного грубого нарушения трудовых обязанностей, предусмотренных пунктом 6 статьи 81 ТК РФ (однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей). В связи с этим, как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ в постановлении №2, вопрос о том, являлось ли допущенное нарушение грубым, решается судом с учетом конкретных обстоятельств каждого дела. При этом обязанность доказать, что такое нарушение в действительности имело место и носило грубый характер, лежит на работодателе. В качестве грубого нарушения трудовых обязанностей руководителем организации (филиала и представительства), его заместителями следует, в частности, расценивать неисполнение возложенных на этих лиц трудовым договором обязанностей, которое могло повлечь причинение вреда здоровью работников либо причинение имущественного ущерба организации (пункт 49 постановления Пленума ВС РФ №2).

Примером такого однократного грубого нарушения трудовых обязанностей может быть превышение начальником подразделения органа внутренних дел служебных полномочий, использование их в корыстных целях и др.

Решая вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности как самого руководителя подразделения, так и его заместителей, следует помнить о том, что бремя доказывания вины сотрудника этой категории дел всегда лежит на руководителе вышестоящего подразделения (как на представителе работодателя). Так, если причиненный ущерб связывается с ненадлежащим исполнением руководителем или заместителем руководителя должностных обязанностей, то большое значение для дела будет иметь то, как и в каком порядке их должностные обязанности были сформулированы и доведены до сведения нарушителей дисциплины. Поэтому во избежание проблем юристам и специалистам кадровых служб предлагается заранее разработать подробную должностную инструкцию для этих сотрудников либо непосредственно в служебном контракте привести перечень нарушений, которые квалифицировались бы как «грубое нарушение» трудовых обязанностей и «необоснованное решение».

Обращает на себя внимание и отсутствие в законодательстве четкого определения понятий «однократного грубого нарушения руководителем организации своих трудовых обязанностей» и «необоснованного решения», что дает

возможность чрезмерно широко трактовать понятие виновных действий (бездействия) руководителя организации в ущерб его законным интересам. Это серьезное законодательное упущение может приводить на практике к незаконным увольнениям, возможны злоупотребления вышестоящих руководителей в использовании указанных норм, например, вытеснение с должности неугодного руководителя с целью назначения на эту должность своего «протеже».

При увольнении руководителя подразделения органов внутренних дел, а также его заместителей по инициативе вышестоящего руководства, в том числе в качестве меры дисциплинарного взыскания, необходимо руководствоваться статьей 3 ТК РФ, запрещающей ограничивать кого-либо в трудовых правах и свободах в зависимости от должностного положения. Кроме того, необходимо учитывать норму, предоставляющую гарантии, установленные 6 частью статьи 81 ТК РФ, в виде общего запрета на увольнение работника по инициативе работодателя в период временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске. Кроме того, на руководителей ОВД распространяется положение ст. 60 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации: «сотрудники органов внутренних дел ставятся в известность о предстоящем увольнении непосредственными начальниками не позднее чем за два месяца до увольнения, за исключением сотрудников органов внутренних дел, увольняемых за нарушение условий контракта, а также в соответствии с пунктами «к», «л», «м» статьи 58 настоящего Положения», то есть за грубое нарушение либо систематические нарушения дисциплины, за совершение проступков, несовместимых с требованиями, предъявляемыми к личным, нравственным качествам сотрудника органов внутренних дел и в связи с осуждением за преступление после вступления обвинительного приговора в законную силу соответственно.

Административная ответственность руководителя ОВД. Административная ответственность есть реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных взысканий к субъектам административной ответственности, которыми являются физические лица, юридические лица, а также должностные лица. В настоящее время КоАП РФ не определяет в виде отдельного субъекта руководителя должностного лица, соответственно, не проводит отличия между степенью ответственности должностных лиц внутри организации с точки зрения административного права. Однако при привлечении к административной ответственности должностных лиц (в том числе и их руководителей) следует учитывать некоторые особенности их правового статуса.

Согласно ст. 2.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 N 195-ФЗ, «административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей». Под должностным лицом в действующем КоАП следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномо-

чиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации и т.д.

По общему правилу, согласно ст. 2.5 КоАП РФ, за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 данной статьи, сотрудники органов внутренних дел, имеющие специальные звания несут дисциплинарную ответственность. Для лиц данной категории согласно части 2 ст. 2.5 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность на общих основаниях, например, статьями 8.5, 11.16, главой 12, статьями 15.14, 15.27, 16.5, 16.12 - 16.23, 17.7, 18.1-18.4, 19.5.7, 19.7.2, 20.4 и др.

Сотрудник ОВД обладает особенностями правового статуса должностного лица, таким образом, в зависимости от степени его вины определяется вина юридического лица (т.е. всего подразделения ОВД).

Действовавший ранее КоАП РСФСР не предусматривал наложения административной ответственности на юридических лиц. Данный вид ответственности налагался на них в порядке, предусмотренном отраслевым законодательством, в частности, Таможенным кодексом (далее - ТК РФ) и Налоговым кодексом (НК РФ), а также иными федеральными законами. Однако три данных кодекса предполагали совершенно разные подходы к определению как субъекта, так и вины правонарушителя.

В первом случае (ст. 10 КоАП РСФСР) административная ответственность устанавливалась за противоправное виновное деяние физических лиц (в т.ч. и должностных лиц); во втором (ст. 230 ТК РФ) — за противоправные деяния физических (в т.ч. и должностных лиц) и юридических лиц (ч.5 ст.231 все же устанавливала вину как обязательный признак ответственности для физических лиц); в третьем (ст.ст. 106-108 НК РФ) — за противоправные виновные деяния физических и юридических лиц. Налицо конкуренция законов в области наложения административной ответственности.

Сложность заключается и в том, что вина юридического лица при привлечении его к ответственности определяется в зависимости от вины должностного лица соответствующей организации (п.4 ст.110 НК). Следовательно, ответственность юридического лица производна от виновности его должностного лица.

При выявлении правонарушения орган (должностное лицо), уполномоченное привлекать к ответственности, налагает штрафные санкции в первую очередь на юридическое лицо и дополнительно - на должностное лицо. Популярности этого подхода способствовало и закрепление в ст.108 НК РФ положения, согласно которому привлечение организации к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной ответственности. Об этом же говорилось в ч.7 ст.231 ТК РФ. Дело в том, что ст. 10 НК РФ четко различает производство по делам о налоговых правонарушениях, порядок осуществления которого закреплен в гл. 14, 15 НК РФ, и производство по делам о наруше-

ниях налогового законодательства, содержащих признаки административного правонарушения. Данные правонарушения в сфере налогового законодательства были, в частности, предусмотрены п.12 ст.7 Закона РФ «О налоговых органах РФ». «Налоговым органам предоставляется право: ... налагать административные штрафы: - на должностных лиц ... виновных в непредставлении, несвоевременном представлении или представлении по неустановленной форме балансов, расчетов, деклараций и других документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и других платежей в бюджет...». Как раз эти штрафы являлись административными. Их взыскание производилось в установленном КоАП РСФСР порядке.

Можно сделать вывод, что административная ответственность на юридических лиц по НК РФ не налагалась. Налагалась (и налагается сейчас) именно налоговая ответственность, как самостоятельный вид юридической ответственности. Но, хотя законодатель не исключил возможности наложения на должностных лиц и административной и налоговой ответственности, из понятия налогового правонарушения (ст.106 НК) видно, что его основные субъекты – это налогоплательщики и налоговые агенты, коими должностные лица не являются. Да и гипотезы налоговых норм устанавливают определенных субъектов – налогоплательщиков и налоговых агентов, то есть привлечение должностных лиц к налоговой ответственности не предусмотрено. С введением КоАП РФ законодатель также не предусмотрел наложения административной ответственности на юридических лиц в области нарушения налогового законодательства. Ответственность за административные правонарушения в области налогов установлена статьями 15.3 - 15.9 и 15.11 КоАП РФ. Субъектами ответственности, согласно данным статьям, являются должностные лица организаций. То есть субъектами налоговой ответственности (за нарушение налогового законодательства) являются организации, а субъектами административной ответственности (за нарушения налогового законодательства, содержащим признаки административного правонарушения) – должностные лица.

По-существу, новый КоАП РФ стал единым кодифицированным источником, регулирующим вопросы административной ответственности в РФ. КоАП РФ установил 3-х субъектов, которые привлекаются к административной ответственности: физ. лица, организации и должностные лица, и более двухсот составов правонарушений, в которых субъектами являются юридические лица и должностные лица.

В ранее действующих законах определение должностного лица отсутствовало. Возникал вопрос, можно ли привлечь к ответственности руководителя структурного подразделения юридического лица как должностное лицо или же за его действия должен отвечать руководитель юридического лица, само юридическое лицо или оба этих субъекта одновременно? В связи с этим представляется правильным, что законодатель дал легальное определение должностного лица. Так, в настоящее время, в соответствии со ст.2.4 КоАП РФ, должностными лицами в РФ признаются лица, осуществляющее функции представителей

власти.[235] В качестве решения данного вопроса на практике часто применяется институт двойной административной ответственности, т.е. к ответственности привлекаются и юридические лица, и их должностные лица (ч.3 ст.2.1 КоАП РФ). Представляется уместным рассмотреть вопрос о том, в каких случаях возможно привлечение к ответственности только юридических лиц. Можно сделать вывод, что так будет происходить, если действия должностных лиц внутри юридического лица, не будучи противоправными, вызовут противоправные действия юридического лица. Это, в частности, может быть, если действия ни одного должностного лица организации не будут иметь оконченного состава правонарушения, например, из-за разделения обязанностей внутри юр. лица. Таким образом, должностные и юридические лица являются различными субъектами как административной ответственности, так и юридической. Однако если учесть, что все правонарушения юр. лица имеют фактический состав, а предусмотренный законодателем принцип презумпции невиновности предполагает обратное, то юридическому лицу вряд ли удастся избежать ответственности за виновные или даже невиновные действия лиц, входящих в его состав. Привлечение же должностных лиц, на наш взгляд, имеет факультативный характер и является производным от действий юридических лиц.

В целом с принятием КоАП РФ административная ответственность должностных лиц ужесточилась и расширилась, поскольку расширился круг правонарушений, за которые они её могут понести.

Гражданская ответственность руководителей ОВД. Гражданско-правовая ответственность наступает за гражданские правонарушения и состоит в применении к нарушителю мер имущественного характера. Ее сущность заключается в принуждении лица, нарушившего нормы гражданского права, нести отрицательные имущественные последствия за свое противоправное поведение. Полное возмещение вреда - основной принцип гражданско-правовой ответственности (ст. 15 ГК РФ). Поскольку она носит имущественный характер, то представляется возможным рассматривать имущественную ответственность как основную форму реализации гражданско-правовой ответственности, хотя это не исключает возможности применения санкций имущественного характера (например, штрафа), как в других отраслях права (административном, уголовном праве). Однако в этих отраслях права имущественная ответственность применяется наряду с другими формами правового воздействия и носит, как правило, вспомогательный характер. Говоря о материальной ответственности органов внутренних дел, следует отметить, что их система включает иерархию органов, начиная от МВД РФ, заканчивая горрайлинорганами. Каждый из элементов этой системы является юридическим лицом, возникает и функционирует в соответствии со ст.48-65 ГК РФ. Соответственно, органы внутренних дел являются субъектами гражданско-правовой (материальной) юридической ответственности.

---

[235] Лица, осуществляющие организационно-распорядительные и административно- хозяйственные функции организаций и предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица. (ст.2.4 КоАП РФ).

Существуют два варианта указанного вида ответственности:

1. Возмещение ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания и предварительного следствия (прокуратура и суд как субъекты данного вида юридической ответственности к настоящей работе отношения не имеют).[236]

2. Возмещение вреда, причиненного органом внутренних дел как владельцем источников повышенной опасности. [237]

Рассмотрим более подробно каждый из вариантов.

Ст.1070 ГК РФ регулирует общественные отношения, возникающие по поводу возмещения вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания, какими являются органы внутренних дел, предварительного следствия при органах внутренних дел.

Условия и порядок возмещения вреда в случаях, предусмотренных ст.1070 ГК РФ, устанавливает Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981г. «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц» и утвержденное этим Указом Положение о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. [238]

Основанием возникновения юридической ответственности всегда является сам факт совершения правонарушения, а наступления ее – состав правонарушения. Необходимым условием возникновения гражданско-правового обязательства принято считать наличие вреда, под которым понимаются уничтожение, повреждение (умаление) какого-то имущественного или личного неимущественного блага, охраняемого законом. Объем возмещения, по общему правилу ст.1064 ГК РФ (общие основания ответственности за причинение вреда), должен быть полным, т.е. потерпевшему возмещаются как реальный ущерб, так и упущенная выгода.

Право гражданина на возмещение ущерба связывается в вышеуказанных нормативно-правовых актах с незаконным, т.е. совершенным с нарушением закона или с отступлением от его требований, характером действий соответствующих государственных органов. Именно этот признак означает, что соответствующее принудительное решение или действие органа дознания, следователя и др. (заключение под стражу, привлечение к уголовной ответственности и т.п.) является основанием возмещения причиненного гражданину ущерба.

Право на возмещение вреда в сфере уголовного судопроизводства возникает при условии:

– постановления оправдательного приговора;

– прекращения уголовного дела за отсутствием события или состава преступления; [239]

---

[236] Ст.1070 ГК РФ.

[237] Ст.1079 ГК РФ.

[238] Ведомости ВС СССР. 1981. №21. Ст.741.

[239] П.п.1,2 ст.5 УПК.

– прекращения уголовного дела за недоказанностью участия гражданина в совершении преступления; [240]

– прекращения дела об административном правонарушении.

Право на возмещение такого ущерба возникает лишь в случае полной реабилитации гражданина. [241]

Прекращение дела по так называемым нереабилитирующим основаниям (амнистия, не достижение возраста, с которого наступает уголовная ответственность, примирение обвиняемого с потерпевшим, отсутствие жалобы потерпевшего, смерть обвиняемого, изменение обстановки, передача виновного на поруки и др. [242]) не даёт права на возмещение вреда.

Вред в смысле п.1 ст.1070 возмещается независимо от вины должностных лиц, в результате незаконных действий которых он причинен, и в полном объеме.

Возмещение ущерба, причиненного в случаях, предусмотренных п.1 ст.1070, производится органами федерального казначейства за счет средств федерального бюджета на основании решений (постановлений, определений) органов дознания, предварительного следствия и др.

Должностные лица органов дознания, предварительного следствия, незаконными действиями которых причинен вред, ответственности перед потерпевшим не несут и к ним не должны предъявляться требования о возмещении вреда, т.к. обязанность возмещения ущерба реабилитированному возлагается не на органы дознания, предварительного следствия и не на предприятия, учреждения, организации, в которых работал гражданин до привлечения к уголовной ответственности, а на государство как таковое, независимо от вины должностных лиц. [243]

Представляется, что законодатель прав в том, что он не связывает с виной возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями сотрудников органов внутренних дел. В данном случае государство признает себя ответственным за уровень профессионализма соответствующих служащих, но в случаях их виновных незаконных действий всё-таки к ним должен предъявляться регрессный иск в соответствии со статьей 1081 ГК РФ, а условиями наступления ответственности будет являться преступный или умышленный характер действий, причинивших вред. [244]

К сожалению, практика не идет по этому пути, боясь увеличить некомплект личного состава органов внутренних дел.

Ст.1079 ГК РФ регулирует общественные отношения, возникающие по поводу возмещения вреда, причиненного деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих.

Юридические лица, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов,

---

[240] П.2а.1 ст.208 УПК.

[241] Бюллетень ВС РФ. 1993. №1. С.5 .

[242] П.п.3-9 ст.5 УПК.

[243] Безлепкин Б.Т. Возмещение ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда: лекция. М., 1985. С.23.

[244] Безлепкин Б.Т. Указ.соч. С.113.

взрывчатых веществ и т.п.), обязаны возместить вред в соответствии с вышеуказанной статьей, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Обязанность возмещения вреда возлагается на юридическое лицо (в нашем случае – органы внутренних дел, которые владеют источником повышенной опасности на законном основании).

Под источником повышенной опасности п.17 постановления Пленума ВС РФ № 3245 признает любую деятельность, осуществление которой создает повышенную опасность причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ней со стороны человека, а также деятельность по использованию, транспортировке, хранению предметов, веществ и иных объектов производственного, хозяйственного и иного назначения, обладающих такими же свойствами. Имущественная ответственность за вред, причиненный действиями таких источников, должна наступать как при целенаправленном их использовании, так и при самопроизвольном проявлении их вредоносных свойств (например, в случае причинения вреда вследствие самопроизвольного движения автомобиля).

Представляется возможным определить в данном случае органы внутренних дел владельцами таких источников повышенной опасности, как: транспортные средства и горюче-смазочные материалы, оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества, спецсредства, служебные собаки и т.п.

ГК РФ дает нам только примерный перечень видов деятельности, представляющих повышенную опасность для окружающих.

Вопрос о признании объекта источником повышенной опасности при необходимости может и должен решаться судом на основе заключений соответствующих экспертиз. [246]

Субъектом ответственности является владелец источника повышенной опасности, под которым следует понимать организацию (в частности, орган внутренних дел), осуществляющую эксплуатацию источника повышенной опасности, принадлежащего ей на законном основании. Не признается владельцем источника повышенной опасности и не несет ответственности за вред перед потерпевшим лицо, управляющее источником повышенной опасности в силу трудовых отношений с владельцем этого источника (например, полицейский – водитель). Аналогично первому варианту к органам внутренних дел может быть предъявлен регрессный иск.

Таким образом, имущественная ответственность органов внутренних дел наступает, если они при осуществлении своих основных задач и функций причиняют вред гражданам и юридическим лицам. С целью надлежащего материально-технического и иного обеспечения своей деятельности органы внутренних дел для участия в гражданском обороте наделяются правами юридического лица. В случае нарушения органами внутренних дел принятых на себя договорных обязательств, а также при причинении ими внедоговорного вреда они привлекаются к ответственности на общих основаниях, предусмотренных граждан-

[245] Бюллетень ВС РФ. 1994. №9. С.11.

[246] Комментарий к ГК РФ, части второй (постатейный) / под ред. д.ю.н., проф. О.Н. Садикова. М.: Юр.фирма КОНТРАКТ, ИНФРА-М-НОРМА, 1996.С.677-679.

ским законодательством. Органы внутренних дел являются не только хозяйствующими субъектами, но и относятся к государственным органам (органам исполнительной власти), поэтому привлечение органов внутренних дел к имущественной ответственности требует специального правового и организационного закрепления. Кроме того, следует учитывать специфику организационного построения и финансирования органов внутренних дел Российской Федерации, что раскрывает сущность материальной (имущественной) ответственности органов внутренних дел.

Материальная ответственность сотрудника органов внутренних дел наступает за дисциплинарный проступок, в результате которого причинен материальный ущерб органам государственной власти, в ведении которых проходит службу сотрудник. Возмещение ущерба производится независимо от привлечения виновного сотрудника к дисциплинарной ответственности за действия или бездействие, которыми причинен ущерб государственному органу.

Обязанность сотрудника органов внутренних дел возместить причиненный государству ущерб наступает независимо от привлечения его к иным видам юридической ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной).

Материальную ответственность сотрудников необходимо отличать от других мер материального воздействия, а именно:

- лишения или уменьшения размера премии, предусмотренной системой денежного довольствия и вознаграждения по итогам службы за календарный год;

- удержаний из денежного довольствия, производимых на основании закона (ст. 137 Трудового кодекса Российской Федерации[247]).

Нормативные правовые акты, регулирующие возмещение материального ущерба, причиненного государству, призваны:

- во-первых, обеспечить сохранность федерального имущества и предупредить факты бесхозяйственности и расточительства;

- во-вторых, способствовать укреплению служебной дисциплины;

- в-третьих, обеспечить охрану денежного довольствия сотрудников от чрезмерных и незаконных удержаний.

Сотрудник органов внутренних дел обязан возместить государственному органу (представителю собственника федерального имущества) причиненный прямой действительный ущерб. Под ним понимается реальное уменьшение наличного имущества государственного органа или ухудшение состояния указанного имущества, а также необходимость произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение, восстановление имущества либо на возмещение ущерба, причиненного сотрудником третьим лицам.

Материальная ответственность исключается в случаях возникновения ущерба вследствие непреодолимой силы, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения руководством обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного сотруднику.

Кроме того, прямым действенным ущербом могут являться:

---

[247] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 30.12.2008 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть 1). Ст. 3; СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 21.

- утраченные или похищенные финансовые обязательства органа исполнительной власти (наличные денежные средства, ценные бумаги и т.п.);

- денежные выплаты, излишне выплаченные сотруднику (сотрудником) органом власти;

- штрафы, пени, уплаченные органом власти по вине сотрудника, и т.п.

Как правило, взыскание с виновного сотрудника суммы причиненного ущерба, не превышающей месячного денежного содержания, производится по распоряжению руководителя структурного подразделения МВД России. Распоряжение может быть сделано не позднее одного месяца со дня окончательного установления руководителем размера причиненного сотрудником ущерба. Если месячный срок истек или сотрудник не согласен добровольно возместить причиненный государству ущерб, а сумма причиненного ущерба, подлежащая взысканию, превышает месячное денежное содержание сотрудника, то взыскание осуществляется в судебном порядке.[248]

Сотрудники полиции несут повышенную ответственность за нарушение норм права, поскольку наделены большим объемом прав и обязанностей по отношению к гражданам и организациям; субъектами ответственности за совершение правонарушений являются не только должностные лица, совершившие правонарушение, но и другие категории сотрудников (например, их руководители).[249]

По сравнению с рядовыми сотрудниками руководитель несет повышенную юридическую ответственность. [250] Не имея основных навыков руководства, руководить подразделением органов внутренних дел становится все труднее, о чём свидетельствует судебная практика.

В связи с этим следует заострить внимание на гражданской ответственности руководства отделов и управлений органов внутренних дел, как на федеральном уровне, так и на уровне министерств субъектов РФ. К руководителям более низкого звена повышенная ответственность применяется достаточно редко. В качестве одного из таких немногочисленных примеров можно привести ответственность начальника районного управления органов внутренних дел, которой он подлежит совместно с начальником финансового отдела при неправомерном расходовании бюджетных средств.

В России случаи привлечения к гражданской ответственности руководителей органов внутренних дел еще не столь распространены. Вместе с тем в последнее время судебная практика по ним начинает формироваться.

Основаниями для привлечения руководителей ОВД к гражданской ответственности могут быть: нарушение принципа добросовестности и разумности

---

[248] См.: Гусятникова Д.Е. Кадровая служба без кадровика: пособие для руководителя и главного бухгалтера. М., 2007; Анисимов Л.Н. Новое в трудовом законодательстве. М., 2007; Родионова Е.В. Социальная ответственность офицера // Военно-юридический журнал. 2007. № 2; Галиева Р.Ф. Основополагающие принципы трудового законодательства (по материалам парламентских слушаний) // Юрист. 2003. № 3.

[249] Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел / под ред. В.В. Лазарева. М., 1993. С. 75.

[250] ЮЦ «Взгляд» URL: http://www.barrit.ru

при управлении вверенным подразделением и нарушение законодательства.

Смысл понятия «принцип добросовестности и разумности» заключается в следующем: руководитель обязан соблюдать интересы органов внутренних дел и вести дела в соответствии с действующим законодательством. Более конкретная расшифровка данного понятия, как показывает практика, остается за судебной инстанцией.

Если руководитель нарушил принцип добросовестности и разумности, тем самым причинив материальный ущерб, то на него возлагается обязанность (согласно ст. 277 ТК РФ) возместить причиненные убытки. Один из типичных случаев нарушения указанного принципа – когда начальник органа внутренних дел злоупотребляет правом распоряжаться имуществом вверенного ему подразделения. Это особенно актуально, если речь идет о заключении договоров, например, со строительными организациями, в отношении которых у руководителя есть личная заинтересованность.

Руководителя органа внутренних дел могут привлечь к гражданской ответственности, если в результате его действий государство понесло убытки. В частности, согласно п. 3 ст. 53 ГК РФ с него могут взыскать эти убытки. Однако на практике указанные нормы часто не работают. Причина в том, что основанием для взыскания убытков являются виновные действия (бездействие) руководителя. При этом виновность руководителя должен доказывать истец (т.е государство в лице вышестоящего руководства). Оно должно доказать, что ответчик не принял всех необходимых мер для того, чтобы предотвратить причинение убытков. На это указано в пункте 1ст. 401 Гражданского кодекса. Кроме вины руководителя органа внутренних дел, суды также требуют от истцов (граждан или организаций, понесших убытки) доказать сам факт причинения убытков и их размер, противоправность действий (бездействия) руководителя ОВД, а также причинно-следственную связь между его действиями (бездействиями) и наступлением убытков. Необходимо проводить соответствующую служебную проверку, в положительных (факт нарушения выявлен) результатах которой не заинтересовано вышестоящее руководство МВД и, в конечном счёте, само государство. Таким образом, истцу доказать вину органа внутренних дел, а уж тем более его руководителя, часто «не под силу».

Случаи привлечения руководителя ОВД к ответственности в виде возмещения убытков, причиненных обществу, носят единичный характер. Этот вывод можно сделать, исходя из опубликованной судебной практики. В большинстве случаев истцам не удается доказать все имеющиеся обстоятельства.

Судебные дела, когда начальник подразделения органов внутренних дел все же присуждался к возмещению убытков, немногочисленны. В качестве примера можно привести следующий факт. Начальник УВД Центрального района г. Кемерово заключил договор со строительной фирмой на проведение ремонтных работ в служебных помещениях. Несмотря на то, что фирма так и не приступила к их выполнению, РУВД исправно осуществляло платежи по договору в течение полугода. В итоге на счет компании было переведено несколько миллионов рублей. Суд признал договор со строительной организацией мнимой сделкой. Возвратить перечисленные деньги не удалось, так как невозможно

было обнаружить должника и его имущество. Поэтому убытки в размере перечисленной строителям суммы суд взыскал с начальника РУВД.

Мировой практике известны два основных способа смягчить негативные финансовые последствия гражданской ответственности руководителя. Это возмещение со стороны организации (indemnity) и страхование (D&O insurance). Наиболее возможным и надежным способом защиты руководителей ОВД от ответственности в современных условиях представляется ее страхование. В России уже несколько лет существует практика страхования ответственности руководителей коммерческих организаций, которую, несомненно, следует применять и в органах внутренних дел.

Наиболее значимым аспектом материальной ответственности руководителя ОВД является порядок возмещения причиненного ущерба. Он может быть возмещен:

- по приказу руководителя структурного подразделения МВД России, если размер ущерба не превышает одного среднего месячного заработка (со ссылкой на ст. 241 ТК РФ);

- по решению суда согласно представленному иску руководителя структурного подразделения МВД России, если ущерб превышает установленный размер одного среднего месячного заработка (со ссылкой на ст. 242 ТК РФ).

Отметим, что законодательство РФ не наделило руководителя подразделения МВД России правом лично принимать решение о возмещении сотрудником (нижестоящим по должности руководителем) ущерба и удерживать из его денежного довольствия необходимые суммы. Соответственно, при осуществлении удержаний требуется подтверждение судом правомерности действия данного руководителя. Вместе с тем приказ о возмещении ущерба должен быть издан в течение двух недель по окончании служебной проверки, поступления решения суда, материалов ревизии, проверки, дознания, следствия. Он вручается соответствующему сотруднику под роспись.

На практике при привлечении к материальной ответственности руководители органов внутренних дел применяют аналогию привлечения к ограниченной материальной ответственности военнослужащих. Особенность данной ограниченной материальной ответственности состоит в том, что у военнослужащего, причинившего материальный ущерб при исполнении обязанностей военной службы, возникает обязанность возместить ущерб в сумме, предусмотренной ст. 4 ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» [251], а не полностью. Базовой величиной ее исчисления являются один оклад месячного денежного содержания и одна месячная надбавка за выслугу лет. Соответственно, пределы сумм возмещения материального ущерба выражаются в кратности к базовой величине и не могут превышать трех месячных окладов денежного содержания и трех надбавок за выслугу лет.

В правоприменительной практике поднимался вопрос о конституционно-

[251] О материальной ответственности военнослужащих: Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ (в ред. от 04.12.2006 г.) // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3682; СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5281.

сти наделения командира (начальника) воинской части правом своей властью привлекать военнослужащих к материальной ответственности.

По данному вопросу было принято постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда» от 10 апреля 2001 г. № 5-П. [252]

Конституционный Суд указал следующее.

По смыслу названных конституционных норм в их системной связи право военнослужащего на вознаграждение за исполнение обязанностей военной службы (денежное довольствие), закрепленное ст. 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих» (как относящееся по своей природе к имущественным правам и одновременно являющееся специфической формой вознаграждения за труд в особой сфере государственной службы), подлежит признанию и защите, включая судебную защиту, со стороны государства без какой-либо дискриминации.

В то же время подлежит признанию и защите и государственная собственность (в данном случае - имущество, находящееся в федеральной собственности и закрепленное за воинскими частями).

По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, законодатель вправе предусмотреть условия и размеры материальной ответственности военнослужащего за ущерб, причиненный им при исполнении обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями, а также определить порядок возмещения такого ущерба.

Возмещение ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, производится по приказу командира (начальника) воинской части путем удержаний из денежного довольствия военнослужащего, причинившего ущерб, были признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку положения вышеназванной статьи не препятствуют реализации конституционных гарантий государственной, в том числе судебной, защиты имущественных прав военнослужащего, возникающих в связи с получением им денежного довольствия в качестве вознаграждения за службу.

В предусмотренных законодательством случаях размер подлежащего возмещению военнослужащим ущерба может быть уменьшен. Согласно ст. 11 Закона № 161-ФЗ размеры взысканий вправе уменьшить командир военнослужащего с разрешения вышестоящего командира, а также суд в зависимости от выявленных обстоятельств вины военнослужащего, за исключением случаев, когда ущерб имуществу воинской части был причинен в результате хищения, умышленного уничтожения, повреждения, порчи, незаконного расходования

[252] По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2001 г. № 5-П // СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1768.

или использования имущества либо иных умышленных действий (бездействия), независимо от того, содержат ли они признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством РФ. При рассмотрении условий уменьшения возмещения ущерба командир военнослужащего и суд могут учесть:

- обстоятельства, которые препятствовали военнослужащему выполнять свои обязанности военной службы (отсутствие необходимого опыта по возложенным на него обязанностям, помещений для хранения имущества и др.);

- степень вины, которая выражается в определении психологического состояния военнослужащего при совершении правонарушения, повлекшего ущерб;

- материальное положение военнослужащего.

Полномочий у руководителя органа внутренних дел по уменьшению размера подлежащего возмещению сотрудником ущерба также нет.

Сотрудники органов внутренних дел проходят службу не только на территории РФ, но и за ее пределами. Каков порядок возмещения ущерба при прохождении службы за границей, законодательно не определено. Может ли сотрудник обжаловать приказ своего руководителя о возмещении ущерба вышестоящему командиру, также не известно.

В судебном порядке обжалование осуществляется в соответствии с нормами Закона № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» [253] и ГПК РФ. [254] Порядок и размеры удержания с сотрудника для возмещения ущерба тоже не определены.

Сотрудник возмещает ущерб, как в добровольном порядке, так и по решению суда на основании исполнительного листа. Добровольное возмещение осуществляется полностью или в частичном порядке путем внесения денежных средств в кассу органа внутренних дел. Порядок удержаний по исполнительным листам регулируется ГПК РФ и Законом «Об исполнительном производстве».[255]

Следует обратить внимание, что если из денежного довольствия сотрудника производятся другие удержания, предусмотренные законодательством РФ, то их общий размер не может превышать 50% месячного денежного довольствия сотрудника.

Порядок производимых удержаний определен Законом «Об исполнительном производстве». Так, в первую очередь удовлетворяются требования по взысканию алиментов, возмещению вреда, причиненного здоровью, а также возмещению вреда лицам, понесшим ущерб в результате смерти кормильца.

При определении размера причиненного ущерба необходимо учитывать степень

---

[253] Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. от 14.12.1995 г.) // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

[254] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 25.11.2008 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5518.

[255] Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (в ред. от 13.05.2008 г.) // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849; СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2051.

изношенности имущества (амортизацию), которая определяется исходя из срока полезного использования имущества, установленного законодательством РФ, а также предприятием или заводом-изготовителем. Срок полезного использования основных средств указан в Постановлении Правительства РФ № 1[256].

Однако порядок установления размера ущерба по текущей рыночной стоимости с учетом амортизации имущества не соответствует бюджетному законодательству РФ, так как согласно Инструкции № 148н при его определении следует исходить только из рыночной стоимости материальных ценностей на день обнаружения ущерба. [257]

Под действующей (рыночной) ценой на какое-либо имущество понимается превалирующая (обычная) цена на это имущество в том месте, где обязательство должно быть исполнено на момент, предусмотренный законом или соглашением сторон. Если приведение доказательств превалирующей цены в момент и в месте, указанных выше, оказывается затруднительным, то может быть взята цена, превалирующая в течение разумного срока до или после предусмотренного времени или в другом месте, когда такая замена может быть признанной разумной с точки зрения обычаев делового оборота.

Доказательством действующей цены на утраченное (поврежденное) федеральное имущество, в частности, могут служить официальные источники информации о рыночных ценах на товары, работы или услуги (например, данные территориальных органов статистики).

Необходимо отметить, что в отличие от порядка, принятого в гражданско-правовой сфере, для исчисления реального ущерба федеральному имуществу Минфин предписывает использовать цены, действующие на день обнаружения ущерба, а не в момент добровольного исполнения обязательства или в день предъявления иска.

Практически не применяется определение размера ущерба, причиненного умышленными действиями сотрудников органов внутренних дел, повлекшими затраты на лечение в медицинских учреждениях МВД России и учреждениях здравоохранения сотрудников, пострадавших от этих действий.

Порядок исчисления стоимости предоставленного лечения регулируется Инструкцией по расчету стоимости медицинских услуг, утвержденной Министерством здравоохранения Российской Федерации и Российской академией медицинских наук 10 ноября 1999 г. № 01-23/4-10, 01-02/41. Данная Инструкция определяет единый методический подход к расчету стоимости медицинских услуг.

В органах внутренних дел не определен порядок привлечения начальников структурных подразделений, и их заместителей в случае, если они не приняли необходимых мер к возмещению виновными лицами причиненного ущерба. Но поскольку не определено, какие меры они должны принимать, эти лица неоправданно становятся субъектами материальной ответственности за ущерб, при-

[256] О Классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы: Постановление Правительства РФ от 1 января 2002 г. № 1// СЗ РФ. 2002. № 1 (часть 2). Ст. 52.

[257] Об утверждении Инструкции по бюджетному учету: приказ Минфина России от 28 марта 2009 г. № 148. Доступ из СПС Консультант Плюс.

чиненный их подчиненными.

Резюмируя вышеизложенное, хотелось бы поддержать позицию Д.А. Медведева о том, что в перспективе правовой режим материальной ответственности сотрудников целесообразно установить специальным законодательным актом, аналогичным Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих»,[258] где были бы прописаны все аспекты, касающиеся материальной ответственности руководителя органа внутренних дел.

Уголовная ответственность руководителей ОВД. Согласно действующему уголовному законодательству, за нарушение запретов и предписаний, адресованных юридическим лицам, ответственность должно нести физическое лицо. Последнее обозначается как руководитель организации (юридического лица) (ст. 176, 177, 189, 193, ч. 2 ст. 195, 196, 197, 199.2 УК РФ); учредитель (участник) юридического лица (ч. 2 ст. 195, 196, 197 УК РФ); собственник организации (ст. 199.2 УК РФ); лицо, выполняющее управленческие функции в организации (ст. 199.2, 201 УК РФ). К категории лиц, выполняющих управленческие функции в организации, в полной мере относится руководитель органа внутренних дел. Законодатель в примечании 1 к ст. 201УК РФ даёт определение лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации: «Выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, в статьях настоящей главы, а также в статьях 199.2 и 304 настоящего Кодекса признается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях». Поскольку иного уточнения в УК РФ по данному поводу не имеется, то руководителя органа внутренних дел следует считать лицом, «выполняющим управленческие функции в иной организации». Таким образом, термина «руководитель государственного органа» либо «руководитель правоохранительного органа» в УК РФ нет, хотя в ряде случаев (ст. 285, 285.1, 286, 290 и т.д.) противоправная деятельность руководителя правоохранительного органа, в силу обладаемых им служебных полномочий, может причинить значительно больший ущерб общественным отношениям, нежели деятельность руководителя любой коммерческой организации. Ведь здесь речь идёт о подрыве доверия к государственной власти. Конечно, в примечании 1 ст. 285 УК РФ даётся понятие должностного лица как «лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющего функции представителя власти либо выполняющего организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а

[258] Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (постатейный) / под ред. В.А. Козбаненко. СПб.: ООО «Питер Пресс», 2008.

также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации». Но если речь идёт о подрыве авторитета государственной власти, то этого понятия явно недостаточно для назначения объективного наказания. Ведь легко представить, как сложится общественное мнение, когда на месте правонарушителя оказывается крупный руководитель правоохранительного органа, определяющий, например, политику правоприменения целого региона, нежели должностное лицо низшего звена (оперуполномоченный, участковый уполномоченный и т.д.) Сказанное заставляет задуматься о необходимости редакционного уточнения примечания 1 к ст. 201 УК РФ.

Судебная практика часто сталкивается с проблемой выявления конкретного должностного лица, совершившего конкретное преступление. В правоохранительных органах существует вертикаль управления, когда очень трудно определить степень ответственности каждого из руководителей, находящихся в положении взаимной соподчиненности. Руководство МВД России решает данную проблему путём введения персональной ответственности руководителя за действия подчинённых. Так, в приоритетах Концепции собственной безопасности МВД России (2009г.), выдвинутых министром внутренних дел Нургалиевым Р.Г., делается упор на персональной ответственности руководителей органов внутренних дел за соблюдение законности в подразделениях ОВД: «Сегодня руководители органов внутренних дел персонально отвечают за соблюдение служебной дисциплины во вверенных подразделениях и за обеспечение собственной безопасности в них».[259]

Кроме вертикали управления, в органах внутренних дел существует ещё и разделение труда, то есть за различные направления ее деятельности отвечают разные управленцы, что также значительно усложняет судебную практику. Так, для установления субъекта конкретного преступления должно предшествовать изучение его компетенции (прав и обязанностей), которая может быть определена законами, иными нормативными актами, контрактом, приказом, служебной инструкцией.

Прежде, чем указывать конкретные составы преступлений, необходимо охарактеризовать соотношение уголовной и административной ответственности. Разница между данными составами состоит в масштабе допущенных нарушений и размере причиненного вреда (потенциальной возможности его причинения). В этом случае действует следующий алгоритм: если налицо факт нарушения диспозиции статей УК, лицо подлежит уголовной ответственности, если же состава преступления в действиях руководителя нет, то имеются основания для его привлечения к административной ответственности.

Принципы законодательства об административных правонарушениях не исключают того, что за определенные административные правонарушения можно понести также дисциплинарную, гражданско-правовую, материальную и иную ответственность. Взаимоисключающими являются лишь административ-

[259] Нургалиев Р.Г. МВД России: концепция собственной безопасности. Приоритеты // Щит и меч. 2009г. 13 августа.

ная и уголовная ответственности за совершение одного и того же деяния. Таким образом, двойная ответственность руководителя (административно-уголовная) за один проступок невозможна.

В отличие от административных правонарушений, многие из которых не носят общественно опасный характер, хотя и являются антиобщественными проявлениями, коррупционные правонарушения, в каких бы конкретных деяниях они ни выражались, всегда представляют общественную опасность, поскольку они объективно способны причинять или создавать угрозу причинения вреда государству и обществу, а именно установленному порядку осуществления служебных полномочий лицами, уполномоченными на выполнение функции государства.

В литературе под коррупцией понимается продажность власти, которая проявляется как совокупность преступлений и правонарушений, совершаемых должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления для удовлетворения своих корыстных либо иных личных интересов.[260] В Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией рассматриваемое понятие определяется как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях»[261]. Такое понимание коррупции с точки зрения российского законодательства представляется зауженным, так как акцент при этом делается на использовании государственной власти в корыстных и иных личных целях. В Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы 1998 года под коррупцией понимается активный и пассивный подкуп национальных и иностранных должностных лиц, членов национальных и иностранных публичных собраний, злоупотребление влиянием в корыстных целях, подкуп в частном секторе.[262]

Проблема коррупции в органах внутренних дел в наши дни является одной из наиболее актуальных, привлекающих внимание многих исследователей, а также практиков. Подтверждением тому является, например, создание в Генеральной прокуратуре РФ Управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции[263], а также проведение 11 июня 2009 года в здании МВД России в режиме видеоконференции с субъектами Российской Федерации совместного заседания Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности, Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению противодействия коррупции и Министерства внутренних дел Российской Федерации по теме: «Состояние работы по предупреждению и

---

[260] См.: Юридическая энциклопедия/ под общ. ред. акад. Б.Н. Топорнина. М.: Юристъ, 2001. С. 463. Большой Энциклопедический словарь. Изд. 2-е, перераб. и доп. глав. ред. А.М. Прохоров. М.: Большая Российская Энциклопедия, 1998. С. 48–50. Кабанов П.А., Газимзянов Р.Р. Коррупция в России: понятие, сущность, причины, противодействие: учеб. пособие. Набережные Челны, 2003. С. 3.

[261] См.: Юридическая энциклопедия.С. 463.

[262] См.: Юридическая энциклопедия. С. 464.

[263] См.: Спецназ против взяточников. Генпрокуратура усиливает борьбу с коррупцией // Российская газета. 2007. 23 августа.

противодействию коррупции в органах внутренних дел и обсуждение предложений по законодательному обеспечению противодействия коррупции в них». В программе заседания также был сделан упор на усилении ответственности руководителей органов внутренних дел. Так, например, было принято решение об использовании института личного поручительства при приеме кандидатов на службу, перемещении сотрудников на вышестоящие должности, а также повышена требовательность к руководящему составу органов внутренних дел за состояние дисциплины и законности в коллективах.

С учетом сказанного выше, к коррупционным преступлениям, совершаемым руководителями органов внутренних дел, следует отнести все преступные посягательства, совершаемые по корыстным или иным личным мотивам с использованием полномочий по занимаемой должности. По УК РФ 1996 г. к таким преступлениям можно отнести преступные деяния, предусмотренные ст. 145^1, п. «г» ч. 3 ст. 146, ч. 3 ст. 159, ч. 3 ст. 160, п. «б» ч. 3 ст. 174, п. «б» ч. 3 ст. 174^1, ч. 3 ст. 175, ст.ст. 201, п. «б» ч. 3 ст. 228^1,п. «а» ч. 2 ст. 241, ч. 2 ст. 258, ст. 285, ст.ст. 289–290, ст. 292 УК РФ и другими.

Изучение данных судебной статистики показывает, что в настоящее время наказание в виде реального лишения свободы за коррупционные преступления в органах внутренних дел назначается осужденным весьма редко. За указанные и иные преступления ныне весьма широко применяется условное осуждение в соответствии со ст. 73 УК РФ. Так, в 2004 году федеральными районными (городскими) судами Республики Татарстан условное осуждение применено к 55,13% осужденных сотрудников; в 2005 году – 53,4%; в 2006 году – 51,87%; в 2007 году – 50,64%; в 2008 году – 51,2% к их общему числу. Мировыми судьями Татарстана условное осуждение применено в 2004 году к 45,3% осужденных, в 2005 году – к 46,68%, в 2006 году – 43,44%; в 2007 году – 44,53%; в 2008 году – 45,61% от общего числа осужденных сотрудников ОВД.

Предусмотренная в ст. 44 УК 1996 г. система видов наказаний из-за ее дороговизны подвергается справедливой критике наукой и практикой. Отдельные наказания не применяются с момента введения в действие УК 1996 года (арест, ограничение свободы).

Одним из вариантов сокращения практики столь широкого применения условного осуждения, в том числе за коррупционные преступления, а также уменьшения доли реального лишения свободы для руководителей ОВД, осужденных за должностные преступления, можно предложить шире использовать в отношении данной категории лиц уголовное наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ).

Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в соответствии со ст. 47 УК РФ назначается в качестве основного наказания на срок от одного года до пяти лет, а в качестве дополнительного наказания – от шести месяцев до трех лет. Рассматриваемое наказание в ст. 44 УК по степени строгости располагается на втором месте после штрафа и считается более мягким наказанием, чем наказание в виде лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных на-

град, обязательные работы, исправительные работы, а также ограничение по военной службе.

Однако в условиях распространения коррупции данное положение не соответствует действительности. Несправедливо на законодательном уровне так недооценивать данное наказание в системе других видов наказаний. Необходимо по-иному законодательно определить тяжесть данного наказания, пересмотреть его место в ст. 44 УК, а также изменить его сроки в качестве основного и дополнительного наказания, пересмотреть правовые условия погашения судимости после отбытия этого наказания.

Что касается вопроса о месте данного вида наказания в ст. 44 УК РФ, то целесообразно это наказание поместить в ст. 44 УК на восьмое место, то есть перед наказанием в виде лишения свободы на определенный срок.

Данное предложение определяется тем, что коррупционная преступность – это так называемая «беловоротничковая» преступность. Субъектами коррупционных преступлений являются, как правило, люди с высшим или средним профессиональным образованием, они, по общему правилу, не нуждаются в изоляции в местах лишения свободы, поскольку не представляют общественной опасности для окружающих.

В условиях дороговизны содержания осужденных в местах лишения свободы, отсутствия возможностей привлечения всех их к труду, установление на более длительные сроки этих видов наказания, чем это предусмотрено в настоящее время в ст. 47 УК РФ, а за особо тяжкие преступления – пожизненно, могло бы стать серьезным барьером к доступу к соответствующим должностям и видам деятельности для лиц, склонных использовать предоставленные им по службе полномочия в корыстных или иных личных целях.

В ст. 47 УК РФ под наименованием «лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью» фактически предусматриваются два самостоятельных вида наказания: а) лишение права занимать должности на государственной службе и службе в органах местного самоуправления; б) лишение права заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью.[264]

С точки зрения ужесточения наказания руководителя ОВД, осужденного за совершение должностного преступления, наиболее ценными являются оба этих положения, поскольку они, в определённом смысле, гарантируют недопущение данного лица к власти в государственных органах, то есть сводится к минимуму проявление рецидива.

Правовые условия применения данного вида наказания целесообразно определить в самостоятельных статьях Общей части УК, а в санкциях статей Особенной части УК использовать их в качестве альтернативных наказаний либо раздельно с учетом характера совершенного преступления.

В целях повышения предупредительного эффекта использования рассматриваемых наказаний в противодействии коррупционной и иной преступности в

[264] Большой Энциклопедический словарь. Изд. 2-е, перераб. и доп. глав. ред. А.М. Прохоров. М.: Большая Российская Энциклопедия, 1998. С. 48–50.

УК РФ целесообразно установить за особо тяжкие коррупционные и иные преступления наказание в виде *пожизненного* лишения права занимать должности на государственной службе и службе в органах местного самоуправления. Данная, на первый взгляд, радикальная мера не должна восприниматься в качестве жестокой и негуманной. Нечто подобное уже существует в нашей стране. Фактически уже установлено пожизненное лишение права занимать должности в форме запрета приема на работу в органы прокуратуры, полиции, на службу в органах МВД лиц, имеющих и имевших судимость, и в некоторые иные государственные органы. Но эта практика действует лишь в рамках ведомственных нормативных актов, что не исключает возможности лицам, занимавшим высокие посты в правоохранительных органах, после осуждения и увольнения с должности занимать высокие руководящие посты в гражданских организациях и продолжать пользоваться своими связями в правоохранительной среде. Вот почему необходимо в рамках УК РФ ужесточить данный вид наказания. Другими словами, руководитель должен знать, что в случае увольнения за совершение должностного преступления руководящей должности в другой организации ему не получить. Это особенно становится актуальным, когда в обществе принимается за аксиому тезис «начальник никогда не живёт на одну зарплату».

В ряде европейских государств данный вопрос решён достаточно жёстко. Так, законодательная практика пожизненного лишения прав установлена УК Республики Болгария (п. 5 ст. 49)[265], УК Голландии (ч. 2 ст. 28, п. (1) ч. 1 ст. 31)[266], УК Норвегии (§§ 29 и 30)[267], УК КНР (ст. 57)[268], УК Польши (§§ 3 и 4 ст. 42)[269], УК Турции (ст. 20)[270], УК ФРГ (§ 69а, § 70)[271].

За совершение особо тяжких и тяжких преступлений коррупционного и иного характера в Общей и Особенной частях УК РФ целесообразно предусмотреть возможность назначения лишения права занимать должности на государственной службе и службе в органах местного самоуправления в качестве основного наказания от 10 лет до пожизненного, за преступления небольшой и средней тяжести от одного года до 10 лет. В качестве дополнительного это наказание следует установить за особо тяжкие преступления на срок от десяти до пятнадцати лет, за тяжкие – от пяти до десяти лет, а за преступления небольшой и средней тяжести от одного года до пяти лет.

На аналогичные сроки следует установить лишение права выполнять организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческих организациях независимо от формы собственности, а также в некоммерческих организациях, не являющихся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреж-

---

[265] Уголовный кодекс Республики Болгария. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2001. С. 53–54.
[266] См.: Уголовный кодекс Голландии. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2001. С. 147–149.
[267] См.: Уголовное законодательство Норвегии. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003. С. 46–47.
[268] См.: Уголовный кодекс Китайской Народной Республики. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2001.
[269] См.: Уголовный кодекс Польши. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2001. С. 63–64.
[270] См.: Уголовный кодекс Турции. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003. С. 46–47.
[271] См.: Уголовный кодекс ФРГ. М.: Зерцало, 2000. С. 46–48.

дением.

В действующем УК РФ (ст. 47) устанавливается, что лишение права заниматься определенной деятельностью состоит в запрещении заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью. С точки зрения рассмотрения вопроса об ответственности руководителя ОВД было бы целесообразным в УК РФ сформулировать дополнительную статью, например, ст. 47^1 УК, в которой следовало бы обозначить две части. В части первой ст. 47^1 УК целесообразно установить следующее: «Лишение права выполнять управленческие функции в коммерческой организации независимо от ее формы собственности или ином негосударственном учреждении или организации назначается за преступления небольшой и средней тяжести от одного года до 10 лет, а за тяжкие и особо тяжкие преступления – от десяти до 20 лет, в исключительных случаях при особо отягчающих обстоятельствах – пожизненно». В качестве дополнительного этот вид наказания следует установить за особо тяжкие преступления на срок от десяти до пятнадцати лет, за тяжкие – от пяти до десяти лет, а за преступления небольшой и средней тяжести – от одного года до пяти лет. В части второй предлагаемой ст. 47^1 УК целесообразно предусмотреть следующее: «Лишение права заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью, не связанной с управленческой, назначается на срок от одного года до десяти лет».

При законодательном закреплении названных правовых условий назначения рассматриваемых наказаний целесообразно в ст. 79 УК РФ предусмотреть возможность применения к осужденным условно-досрочного освобождения по отбытии тех же сроков наказания, которые установлены в ч. 3 данной статьи этого УК.

Кроме того, необходимо изменить правовые условия погашения судимости у осужденных к этим видам наказания. В настоящее время, согласно п. «б» ч. 3 ст. 86 УК РФ, лицо, отбывшее наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, признается не имеющим судимости по истечении одного года после отбытия этого наказания. Сроки погашения судимости у осужденного за коррупционные и некоторые иные преступления к наказанию в виде лишения права занимать должности на государственной службе или службе в органах местного самоуправления, а также лишения права заниматься управленческой деятельностью в коммерческих и иных негосударственных организациях и учреждениях либо заниматься определенной профессиональной и иной деятельностью, следует увеличить, дифференцировав их, как это предусмотрено применительно к лишению свободы в зависимости от категории тяжести совершенного преступления.

Наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в судебной практике России применяется весьма редко, хотя оно в качестве основного предусматривается в 6% санкций статей (либо их частей) Особенной части УК, а в качестве дополнительного – в 16,5%. Особо редко это наказание судами назначается в качестве основного.

По смыслу ч. 1 ст. 47 УК РФ не требуется конкретизации в приговоре

должности и вида государственной службы (федеральной или субъекта федерации, военной, правоохранительной либо гражданской), а также конкретизации должности на службе в органах местного самоуправления (того или иного уровня). Этот запрет относится к любой должности на государственной службе каждого ее вида, а также и к любой должности службы в органах местного самоуправления.

С точки зрения логики и карательно-предупредительного значения рассматриваемого наказания представляется неразумным, с одной стороны, устанавливать запрет осужденному занимать какую-либо конкретную должность федеральной государственной службы, и в то же время оставлять ему право занимать иную по компетенции и наименованию как должность федеральной государственной службы, так и должность государственной гражданской службы субъекта РФ. То же самое относится и к запрету занятия должностей службы в органах местного самоуправления. Нельзя же осужденному к данному наказанию за совершение преступления в связи с занимаемой должностью в органе местного самоуправления оставлять право занимать другие, менее или более важные должности на службе в другом по месту дислокации органе местного самоуправления либо на государственной службе.

Сказанное выше вытекает из самого смысла Федерального закона от 27 мая 2003г. «О системе государственной службы в Российской Федерации»[272], в котором определена непосредственно система государственной службы, включающая следующие ее виды: государственную гражданскую службу, государственную военную службу и государственную правоохранительную службу (согласно данному закону, военная и правоохранительная службы являются видами федеральной государственной службы), а также Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.[273], согласно которому должностное лицо местного самоуправления – это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Вот почему, как представляется, лишение осужденного права занимать должности на государственной службе, службе в органах местного самоуправления по приговору суда означает запрет ему занимать любые должности федеральной государственной службы и государственной службы субъекта РФ, а также все должности на службе в органах местного самоуправления того или иного уровня (города, района, сельского поселения и т.п.).

Применительно к наказанию в виде лишения права заниматься определенной деятельностью в ч. 1 ст. 47 УК указывается на «запрещение заниматься *определенной профессиональной или иной деятельностью».* Такая формулировка закона предполагает необходимость конкретизации в приговоре суда вида запрещаемой осужденному профессиональной или иной деятельности.

---

[272] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. С.622. Ст. 2063.
[273] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. С.640. Ст. 3822.

Под профессиональной понимается такая деятельность, для занятия которой установлены определенные квалификационные требования, а именно наличие соответствующей профессиональной подготовки, подтвержденной официальным документом государственного образца (дипломом, сертификатом, свидетельством, удостоверением и т.п.). К профессиональным видам деятельности, например, относятся адвокатская, медицинская, педагогическая и другие виды деятельности.

В судебной практике вызывает определенные трудности понимание *иной деятельности*. В соответствии с ч. 1 ст. 34 Конституции РФ каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. В ч. 1 ст. 37 Конституции РФ провозглашается, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессии. Под иной деятельностью следует понимать, кроме выполнения лицом управленческих функций в коммерческой и иной организации, также и предпринимательскую либо иную не запрещенную законом деятельность, для занятия которой требуется получение лицензии (разрешения) либо регистрация в качестве индивидуального предпринимателя и постановка на учет как налогоплательщика. Во всех иных случаях, когда для соответствующей деятельности не требуется получения лицензии, регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или постановки на учет в качестве налогоплательщика, запрещение заниматься такой деятельностью, по мнению Малкова В.П., «…не имеет смысла, так как в подобных случаях невозможен контроль за исполнением приговора о лишении права заниматься иной деятельностью, поскольку весьма затруднено исполнение предписаний приговора, а следовательно, привлечение к ответственности за неисполнение приговора и незаконное предпринимательство (ст. 171 УК РФ, ст. 14.1, 14.20 КОАП РФ)».[274]

Возвращаясь к ст. 201 УК РФ (злоупотребление полномочиями), следует отметить, что она служит защите, прежде всего, коллективных интересов, таким образом, является своеобразным «ограничителем» для руководителя. Интересно, что злоупотребление лицом, выполняющим управленческие функции, своими полномочиями совершается как путем действия, так и бездействия. Обязательным признаком преступления является наличие цели извлечения выгоды или каких-либо преимуществ (в том числе неимущественного характера). Формы злоупотребления полномочиями руководителей органов внутренних дел многообразны: заключение заведомо ненужных для ОВД договоров с коммерческими организациями с целью извлечения собственной выгоды, сокрытие недостач государственного имущества и т.д. Является ли то или иное деяние «злоупотреблением», может установить только суд, а до этого момента руководителя ОВД ожидает тщательная служебная проверка.

В отличие от коммерческих предприятий, где уголовное преследование

[274] См.: Малков В.П. Назначение наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью // Военно-юридический журнал. 2006. С. 48–50.

осуществляется только по заявлению этой организации или с ее согласия (согласно примечанию к ст. 201 УК РФ), от государственных организаций для возбуждения уголовного производства никакого заявления с их стороны не требуется. Положение в значительной степени упрощает порядок привлечения руководителя органа внутренних дел к уголовной ответственности.

Руководитель ОВД может быть субъектом преступлений в области трудовых отношений. Ст. 143 УК устанавливает, что преступлением является нарушение правил охраны труда, которое причинило тяжкий вред здоровью либо смерть человека. Верховный Суд в свое время указал, что руководители привлекаются к уголовной ответственности по этой статье, если не устранили известное им нарушение правил охраны труда, не обеспечили соблюдение правил при проведении конкретных работ либо дали указание, противоречащее правилам. Если таких действий руководитель организации не совершал, остается опасность привлечения его к ответственности за должностную халатность (ст. 293 УК).

Также начальник ОВД может быть наказан в соответствии с УК в случае необоснованного увольнения беременной женщины или женщины, имеющей детей до трех лет. Ситуация эта достаточно часто встречается в жизни. Руководитель осознанно создаёт невыносимые условия для сотрудницы с той целью, чтобы она сама приняла решение об увольнении. В связи с этим норма статьи 145 УК, направленная на защиту прав работников, фактически не работает, ведь редко кто на беседу к начальнику ходит с диктофонами, поэтому реальные причины увольнения доказать практически невозможно. Таким образом, в действующем законодательстве данная норма является «дремлющей». Когда кому-то понадобится, эта норма «всплывет».

С 2000 г. ст. 145.1 УК РФ установлена уголовная ответственность за невыплату заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат. Согласно данной статье УК РФ, руководитель ОВД может предстать перед судом, только если заработная плата не выплачивалась свыше двух месяцев и только при наличии его корыстной или иной личной заинтересованности. Если невыплата зарплаты происходит в связи с неперечислением по каким-либо причинам средств из соответствующего бюджета, то наказания руководитель ОВД не понесет, так как в данном случае ответственность лежит не на МВД.

Что касается привлечения руководителя ОВД к уголовной ответственности за преступления в сфере экономической деятельности (таким, как незаконное предпринимательство, что означает осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или с нарушением правил регистрации, представление в регистрирующий орган документов, содержащих заведомо ложные сведения, а также осуществление предпринимательской деятельности без лицензии (ст. 171 УК); производство, приобретение, хранение или сбыт немаркированных товаров и продукции, которые подлежат обязательной маркировке (ст. 171.1 УК); легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем (ст.ст. 174, 174.1 УК) ит.д.), то ст. 10 Положения о службе в органах внутренних дел РФ запрещает сотруднику органов внутренних дел заниматься предпринимательской деятельностью, а также ра-

ботать по совместительству на предприятиях, в учреждениях и организациях, независимо от форм собственности, не входящих в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации, за исключением творческой, научной и преподавательской деятельности. Нарушение положений данной статьи влечёт за собой увольнение данного сотрудника из органов внутренних дел (основание увольнения: в связи с нарушением условий контракта). Таким образом, уголовная ответственность за преступления в сфере экономической деятельности применяется к гражданину уже после увольнения из органов внутренних дел.

Таким образом, должность руководителя органа внутренних дел подразумевает не только различные заманчивые возможности, достаток и высокий социальный статус, но и множество рисков, а также высокий уровень ответственности.

Заключение

Формирование правового государства неразрывно связано с проблемами взаимной ответственности государства и личности, правоохранительных органов и граждан, важной стороной которой является юридическая ответственность. В настоящее время в условиях реформирования органов внутренних дел ответственность в сфере управления приобретает особо важное значение.

Наряду с существующей тенденцией формирования правового государства нередки случаи нарушения правоохранительными органами и их руководителями обязанности обеспечения личных, политических, социальных и экономических прав граждан. В современных условиях отсутствует должная дисциплина в сфере управления органами внутренних дел, налицо кризис, дефицит ответственности. Все это способствует развитию правового нигилизма в обществе, усиливает недоверие граждан к деятельности правоохранительных органов, порождает неверие в действенность законов и других нормативных актов.

В настоящее время, состояние дисциплины и законности в органах внутренних дел продолжает оставаться тревожным, что, несомненно, связано с проблемой дефицита ответственности в сфере управления МВД России и субъектов РФ. Среди нарушений законности наиболее распространенными являются: превышение должностных полномочий; укрытие преступлений от учета; незаконное применение физической силы; искажение статистической отчетности; получение взяток; незаконное привлечение к административной и уголовной ответственности и т.п.

Изучение вопросов ответственности в сфере управления органами внутренних дел и их сотрудников напрямую связано с проблемой отбора кандидатов для службы в этих органах (особенно при назначении на руководящие должности), с задачей повышения личной ответственности руководителей за подготовку и воспитание подчиненных сотрудников.

Руководители органов и подразделений внутренних дел являются авангардом в борьбе с преступными посягательствами на права и интересы граждан, общества и государства, а поэтому при нарушении норм права должны нести повышенную юридическую ответственность.

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что юридическая ответственность характеризуется следующими признаками: неразрывная связь с принуждением; состав правонарушения является ее фактическим основанием; связь с государственным и общественным осуждением поведения правонарушителя; неблагоприятные для правонарушителя последствия; правоприменительный акт.

Негативная юридическая ответственность как связь между правонарушителем и органом государства, управомоченным применять к нему установленные законом меры принуждения, реализуется в рамках конкретного правоотношения юридической ответственности.

Негативному аспекту юридической ответственности присуще охранительное воздействие, которое реализуется при нарушении правовых предписаний – совершении нарушений. Охранительная роль юридической ответственности в данном аспекте выражается в принуждении по отношению к нарушителю правовых

предписаний, который подвергается осуждению со стороны общества, государства и обязан понести неблагоприятные последствия своего деяния, установленные компетентным органом, прежде всего, судом. Негативный аспект юридической ответственности заключается не только в наказании, но и в принудительном исполнении нарушенной обязанности, а также в восстановлении нарушенных прав, свобод и законных интересов потерпевшего, если такое возможно.

Действие юридической ответственности в сфере управления органами внутренних дел многопланово. Можно выделить три сферы деятельности органов внутренних дел, в которых находит своё отражение юридическая ответственность. Первая сфера проявления юридической ответственности в деятельности органов внутренних дел связана с обеспечением охраны правопорядка, общественной и личной безопасности, прав и свобод личности, то есть во внешней сферой управления. Органы внутренних дел в связи с этим используют институт юридической ответственности в отношении физических и юридических лиц, совершивших правонарушения. Вторая сфера проявления юридической ответственности связана с осуществлением органами внутренних дел функций внутреннего управления и совершением ими и их сотрудниками правонарушений (проступков, преступлений). С помощью юридической ответственности в этой сфере должна обеспечиваться законность деятельности личного состава, достижения целей внешнего управления органов внутренних дел. Третья сфера, в которой проявляется юридическая ответственность, относится к самим руководителям органов подразделений внутренних дел. Здесь юридическая ответственность обеспечивает законность деятельности руководителей, что закреплено в ряде ведомственных нормативных актов.

Таким образом, юридическая ответственность руководителей органов внутренних дел имеет свои особенности. Несомненно, данная категория сотрудников ОВД должна нести повышенную ответственность за нарушение норм права, поскольку наделены большим объемом обязанностей и прав. Кроме того, наиболее высокая ответственность должна быть у тех, кто наделен наибольшим объемом обязанностей и прав. В современных условиях руководителям ОВД необходимо уделять особое внимание выработке у личного состава приоритетного отношения к охране прав и законных интересов личности, понимания того, что их нарушения влекут или должны влечь соответствующую правовую оценку и наказание в силу наличия адекватного комплекса норм, запрещающих неправомерное поведение должностных лиц, наносящее ущерб гражданам и интересам службы.

Библиография

1. Законодательные, нормативные и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. М.: Юрид. лит., 1993.
2. Уголовный кодекс РФ // СЗ РФ. -1996. - № 25. – С. 2954.
3. Уголовный кодекс Республики Болгария. - СПб.: Юридический центр «Пресс», 2001.
4. Уголовный кодекс Голландии. – СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2001.
5. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики. – СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2001.
6. Уголовный кодекс Польши. – СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2001.
7. Уголовный кодекс Турции. – СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003.
8. Уголовный кодекс ФРГ. – М.: Зерцало, 2000.
9. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 30.12.2008 г.) // СЗ РФ. - 2002. - № 1 (часть 1). - Ст. 3; СЗ РФ. - 2009.
10. Гражданский кодекс Российской Федерации от 26.01.1996. N 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1996.
11. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 25.11.2008 г.) // СЗ РФ. - 2002. - № 46. - Ст. 4532; СЗ РФ. - 2008. - № 48.
12. Государственная служба: сборник нормативных документов. – 2 изд. - М.: Дело, 2000. - 273 с.
13. О материальной ответственности военнослужащих: Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ (в ред. от 04.12.2006 г.) // СЗ РФ. - 1999. - № 29. - Ст. 3682; СЗ РФ. - 2006. - № 50.
14. Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (в ред. от 13.05.2008 г.) // СЗ РФ. - 2007. - № 41. - Ст. 4849; СЗ РФ. - 2008. - № 20.
15. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. от 14.12.1995 г.) // ВСНД и ВС РФ. - 1993. - № 19. - Ст. 685; СЗ РФ. - 1995. - № 51.
16. Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации // Российская газета. - 1992. - 25 декабря.
17. О классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы: постановление Правительства РФ от 1 января 2002 г. № 1 // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть 2).
18. По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2001 г. № 5-П // СЗ РФ. - 2001. - № 17.
19. О мерах по совершенствованию воспитательной работы в органах внутренних дел РТ: приказ МВД РТ от 13 ноября 2000 г. №556.

20. Об утверждении Инструкции по бюджетному учету: приказ Минфина России от 28 марта 2009 г. № 148 н . Доступ из СПС Консультант Плюс.

2. Научная, учебная и справочная литература

1. Аврах Я.С. Исполнение приговоров по УПК РСФСР / Я.С. Аврах// Новое уголовное и уголовно-процессуальное законодательство РСФСР. Казань, 1961. – 263с.

2. Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник/ А.Б. Агапов.- М., 2000. – 123с.

3. Смоленский М.Б. Административное право / М.Б. Смоленский. – Ростов н/Д: Феникс, 2005. - 346 с.

4. Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права /Н.Г. Александров. - М., 1958. – 215 с.

5. Алексеев С.С. Проблемы теории права: в 2-х томах / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1972. Т.1. – 421с.

6. Анисимов Л.Н. Новое в трудовом законодательстве / Л.Н. Анисимов. - М., 2007. – 168 с.

7. Антимонов Б.С. Основания договорной ответственности социалистических организаций /Б.С. Антимонов. - М., 1962, – 164с.

8. Аснис А.Я. Служебное преступление: понятие и субъект /А.Я. Аснис. - М., 2003. – 227 с.

9. Атаманчук Г.В. Управление - фактор развития. Размышления об управленческой деятельности / Г.В. Атаманчук. - М.: Экономика, 2002. – 684 с.

10. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом / В.Г. Афанасьев. - М., 1968. – 336 с.

11. Афанасьев В.Г.Системность и общество / В.Г. Афанасьев. - М., 1990. – 126с.

12. Базылев Б.Т. Об институте юридической ответственности / Б.Т. Базылев // Советское государство и право. - 1975. - 175с.

13. Базылёв Б.Т. Юридическая ответственность / Б.Т.Базылев. - Красноярск, 1985. – 147с.

14. Басин Ю.Г. Материальная ответственность предприятий и организаций за невыполнение заданий и обязательств / Ю.Г. Басин. - М., 1969. – 134с.

15. Басков В.И. Правовой статус осужденных / В.И. Басков // Правоведение. - М., 1978. -172 с.

16. Безлепкин Б.Т. Возмещение вреда, причиненного гражданину судебно-следственными органами: учебн. пособие /Б.Т. Безлепкин.– М., 1979.–142 с.

17. Безлепкин Б.Т. Возмещение ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда: лекция / Б.Т. Безлепкин. - М., 1985. - 87 с.

18. Беко А.В. Организация уголовной юстиции в главнейшие исторические эпохи /А.В. Беко. - СПб., 1867. – 117с.

19. Большая советская энциклопедия / под ред. О. Ю. Шмидта.- М.: Советская энциклопедия. 1947. – 20500 с.

20. Большой словарь русского языка. Т.II. – М.: Русский язык, 1986. - 327с.

21. Большой Энциклопедический словарь. - Изд. 2-е, перераб. и доп. / глав. ред. А.М. Прохоров. – М.: Большая Российская Энциклопедия, 1998. – 1257 с.

22. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерки теории) / С.Н. Братусь.- М., 2001. – 185с.

23. Ведерников Н.Т. Личность обвиняемого и подсудимого / Н.Т. Ведерников. - Томск, 1978. – 187с.

24. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук. - М., 1979. – 227 с.

25. Волженкин Б.В. Российская криминологическая энциклопедия / Б.В. Волженкин. - М., 2000. – 232 с.

26. Волженкин Б.В. Служебные преступления / Б.В. Волженкин.- М., 2000. – 161 с.

27. Галенко В.П. Менеджмент / В.П. Галенко.– СПб.: Питер, 2003. – 254 с.

28. Гоббс Т. Сочинения / Т.Гоббс, - М., 1991. - Т. 2. – 321с.

29. Горский Д.П. Определение (Логико-методологические проблемы) / Д.П. Горский. - М., 1974. – 393с.

30. Гусятникова Д.Е. Кадровая служба без кадровика: пособие для руководителя и главного бухгалтера / Д.Е. Гусятникова. - М., 2007. – 124 с.

31. Гюнтер А. Должностные преступления / А.Гюнтер. - Харьков, 1928. – 167 с.

32. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права /И.Я. Дюрягин. - Свердловск, 1973. – 159 с.

33. Здравомыслов Б.В. Должностные преступления. Понятие и квалификация / Б.В. Здравомыслов. - М., 1975. – 194 с.

34. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву /О.С. Иоффе. - Л., 1955. – 241 с.

35. Иоффе О. С. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. - М., 1961. - 318 с.

36. Иоффе О.С. Вина и ответственность по советскому праву / О.С. Иоффе. // Советское государство и право. – 1972. - № 9. – 218с.

37. Кабанов П.А. Коррупция в России: понятие, сущность, причины, противодействие: учеб. пособие / П.А. Кабанов, Р.Р. Газимзянов. – Набережные Челны, 2003. – 221 с.

38. Календжян С.О. Аутсорсинг и делегирование полномочий в деятельности компаний/ С.О. Календжян. - М.: Дело, 2003. – 229 с.

39. Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления / В.И. Кнорринг. - М.: Норма. 2004. – 269 с.

40. Ковалевски С. Научные основы административного управления. / С. Ковалевски; пер. с польского.- М.: Экономика, 1979. - 137 с.

41. Кожевников М. Должностные преступления и борьба с ними / М. Кожевников, Н. Лаговиер. - М., 1926. – 212 с.

42. Комментарий к ГК РФ, части второй (постатейный) / под ред. д.ю.н., проф. О.Н. Садикова. - М.: Юр.фирма КОНТРАКТ, изд.группа ИНФРА-М-НОРМА, 1996. – 846 с.

43. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю.М.Козлова. - М.: Юристъ, 2002. – 415с.

44. Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (постатейный) / под ред. В.А. Козбаненко. - СПб.: ООО «Питер Пресс», 2008.-326 с.

45. Конституция Российской Федерации: Комментарий.- М., 1994. – 256 с.

46. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев, - М., 1978. – 183 с.

47. Коржанский Н.И. Квалификация следователем должностных преступлений / Н.И. Коржанский. - Волгоград, 1986. – 224 с.

48. Корнуков В.М. Правовой статус личности в уголовном судопроизводстве // Проблемы правового статуса личности в уголовном процессе / В.М. Корнуков. - Саратов, 1981. – 149с.

49. Кофман В.И. Ответственность за нарушение обязательств / В.И. Кофман // Советское гражданское право / под ред. О.А. Красавчикова: - М., 1992. – Т.1. – 567 с.

50. Красавчиков О. А. Ответственность, меры защиты и санкции в советском гражданском праве / О.А. Красавчиков // Учен. труды Свердловск. юрид. ин-та. – Свердловск, 1971. - Вып. 27. – 328 с.

51. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С.О. Доннел. - М.: Прогресс, 1981. – 262 с.

52. Кучерявый Н.П. Ответственность за взяточничество по советскому уголовному праву / Н.П. Кучерявый.- М., 1957. – 167 с.

53. Кучинский В.А. Конкретизация конституционных прав и обязанностей советских граждан как юридическая гарантия их осуществления / В.А. Кучинский // Конституция СССР: проблемы государствоведения и советского строительства. - М., 1980. – 242 с.

54. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов / В.В. Лазарев. - Казань, 1975. – 142 с.

55. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы) / О.Э. Лейст. - М., 1981. – 238 с.

56. Лесниевски-Костарева Т.А. Уголовное право: словарь-справочник / Т.А. Лесниевски-Костарева. - М., 2000. – 344 с.

57. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / Д.А. Липинский; Ассоц. «Юридический центр». - 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 481 с.

58. Липинский Д.А. Формы реализации юридической ответственности / Д.А. Липинский. - Тольятти, 1999. – 223с.

59. Лысов М.Д. Ответственность должностных лиц по советскому уголовному праву / М.Д. Лысов.- Казань, 1972. – 231 с.

60. Ляпунов В.И. Взяточничество как антисоциальное явление и его общественная опасность / В.И. Ляпунов // Актуальные проблемы применения уголовного законодательства в деятельности органов внутренних дел: Труды

Академии МВД СССР. - М., 1987. – 383 с.

61. Ляпунов Ю.И. Должностные преступления / В.И. Ляпунов.- Киев, 1988. – 198 с.

62. Ляпунов Ю.И. Комментарии к Уголовному кодексу РФ / Ю.И. Ляпупов; под общ. ред. В.М. Лебедева и Ю.И. Скуратова. - М., 2002. – 883 с.

63. Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность / Н.С. Малеин. - М., 1985. – 218с.

64. Малеин Н.С. Страхование гражданской ответственности / Н.С. Малеин // Советская юстиция. – М., 1962. – 193с.

65. Маллинз Лори. Менеджмент и организационное поведение / Л. Маллинз. – Минск, 2003. – 781 с.

66. Мананкова Р.П. О понятии специального правового статуса (модуса) / Р.П. Мананкова // Проблемы совершенствования гражданско-правового регулирования. - Томск, 1982. – 192 с.

67. Мананкова Р.П. Правовые проблемы членства в семье / Р.П. Мананкова; под ред. Б.Л. Хаскельберга. - Томск, 1985. – 134 с.

68. Манохин В.М. Российское административное право./ В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев. - М., 1996. – 239с.

69. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. - 2-е изд. - Т. 8. – 617 с.

70. Маркс К. Избранные произведения. в 3-х т. Т. 3./ К. Маркс, Ф. Энгельс. - М.: Политиздат, 1986, – 572 с.

71. Матвеев Г. К. Основания гражданско-правовой ответственности / Г. К. Матвеев. - М., 1970. – 228 с.

72. Матузов И.М. Правовая система и личность / И.М. Матузов.- Саратов, 1987. – 187 с.

73. Матузов Н.И. Право как мера свободы и ответственности личности / И.М. Матузов. - Тольятти, 1999. – 172с.

74. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. - М.: Дело, 2004. – 469 с.

75. Мильнер Б.З. Теория организации / Б.З. Мильнер. - М.: ИНФРА-М, 2003. – 134 с.

76. Морозов А.В. Деловая психология. Курс лекций. учебник для высших и средних специальных учебных заведений / А.В. Морозов. - СПб.: Союз, 2000. – 294 с.

77. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел / под ред. В.В. Лазарева. - М., 1993. – 157 с.

78. Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие / Д.М. Овсянко; под ред. Г.А. Туманова. - М., 1997. – 127с.

79. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: Азъ, 1992.

80. Омаров А.М. Предприимчивость руководителя / А.М. Омаров. – М.: Политиздат, 1990. – 321 с.

81. Омигов В.И. Криминология: курс лекций. / В.И. Омигов. - Пермь, 2000. – 323 с.

82. Организация и осуществление контроля в органах внутренних дел. – М., 1976. – 281 с.

83. Основы теории государства и права / под ред. С.С.Алексеева. - М., 1969. – 346с.

84. Основы управления в органах внутренних дел: учебное пособие. – М.: МВШМ МВД СССР, 1988. – 231 с.

85. Панченко П.Н. Квалификация должностных преступлений, совершаемых в сфере экономики / П.Н. Панченко. - Нижний Новгород, 1995. – 241 с.

86. Патюлин В.А. Субъективные права граждан, основные черты, стадии, гарантии реализации / В.А. Патюлин // Советское государство и право. - 1971. - № 6. – 284с.

87. Перлов И.Д. Исполнение приговора в советском уголовном процессе / И.Д. Перлов. - М., 1963. – 143 с.

88. Пионтковский А.А. Курс советского уголовного права. Особенная часть. Т. 2./ А.А. Пионтковский, В.Д. Меньшагин, В.Д. Чхиквадзе. - М., 1959. – 289 с.

89. Полное собрание законов Российской империи. Т. IV. - СПб., 1830. – 984с.

90. Поршнев А.Г. Управление организацией: энциклопедический словарь / А.Г. Поршнев. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 158 с.

91. Райхер В. К. Правовые вопросы договорной дисциплины в СССР / В. К. Райхер. - Л., 1958. – 292 с.

92. Резник С.Д. Персональный менеджмент / С.Д. Резник. - М.: Инфра-М, 2004. – 316 с.

93. Рейсмен В.М. Скрытая ложь: Взятки / В.М. Рейсмен.- М., 1988. – 342 с.

94. Российская криминологическая энциклопедия. - М., 2000. – 292 с.

95. Саймон Г. Менеджмент в организациях / Г. Саймон; сокр. пер. с англ. - М.: Экономика, 1995. – 268 с.

96. Самощенко И.С. Ответственность по советскому законодательству / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. - М., 1971. – 251 с.

97. Светлов А.Я. Борьба с должностными злоупотреблениями / А.Я. Светлов. - Киев, 1970. – 223 с.

98. Селиверстов В.И. Правовое положение лиц, отбывающих наказание (теория и прикладные проблемы): дис. ... доктора юрид. наук / В.И.Селиверстов. - М., -1992. – 183 с.

99. Словарь терминов и определений по административному праву, финансовому праву, информационному праву и административной деятельности органов внутренних дел / авт.-сост. В. В. Кардашевский и др. – М. : КноРус, 2009. – 206 с.

100. Смолицкий Г.Р. Должностные преступления / Г.Р. Смолицкий. - М., 1947. – 203 с.

101. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – С.1326.

102. Советское гражданское право: в 2-х частях. Ч. 1 / под ред. В.Т.Смирнова, Ю.К.Толстого, А.К. Юрченко. - Л., 1982. – 431 с.

103. Соловьев В.И. Борьба с должностными злоупотреблениями, обманом государства и приписками / В.И. Соловьев. - М., 1963. – 234 с.

104. Спиридонов Л.И. Теория государства и права /Л.И.Спиридонов. - М., 1996. – 331 с.

105. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса / М.С. Строгович. - М., 1958. – 632 с.

106. Стручков Н.А. Курс исправительно-трудового права: проблемы общей части / Н.А. Стручков.- М., 1984. – 247 с.

107. Сыроватская Л.А.Трудовое право: учебник / Л.А. Сыроватская. – 2-е издание, доп. перераб.- М., ЮРИСТЪ, 2001. – 168с.

108. Тархов В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву / В. А. Тархов. - Саратов, 1973. – 181 с.

109. Текущий архив Конституционного Суда Российской Федерации. М., 1996.

110. Теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. - М., 1996. – 510 с.

111. Томашевский Н.П. О структуре правовой нормы и классификации ее элементов. Т.2: Вопросы общей теории советского права / Н.П. Томашевский. – М.: Госюриздат, 1960. – 218 с.

112. Трайнин А.Н. Должностные и хозяйственные преступления / А.Н. Трайнин. - М., 1938. – 168 с.

113. Трайнин А.Н. Уголовное право РСФСР. Часть особенная: Преступления против государства и социального порядка / А.Н. Трайнин. - Л., 1925. – 187 с.

114. Трайнин А.Н. Уголовное право. Часть особенная / А.Н. Трайнин. - М., 1927. – 311 с.

115. Трубецкой С.Н. Учение о Логосе в его истории. / С.Н. Трубецкой // Собр. соч. Кн. 4. - СПб., 1906. – 531 с.

116. Трудовое право. - М.: Юридическая литература, 1966. – 425с.

117. Тугаринов В. П. Избранные философские труды / В. П. Тугаринов. - Л.: Изд-во ЛГУ, 1988. – 125с.

118. Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика / А.И. Турчинов. - М., 1998. – 171с.

119. Утевский Б.С. Общее учение о должностных преступлениях / Б.С. Утевский. - М., 1948. – 414 с.

120. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. - М., 1974. – 422 с.

121. Хачатуров Р.Л. Юридическая ответственность / Р.Л. Хачатуров, Р.Г. Ягутян. - Тольятти, 1995. – 128 с.

122. Цепин А.И. Профсоюзы и трудовые права рабочих и служащих / А.И. Цепин. - М., 1980. – 282 с.

123. Чельцов М.А. Советский уголовный процесс / М.А. Чельцов. - М., 1951. – 525 с.

124. Чистяков А.А. Уголовная ответственность и механизм формирования ее основания: монография / А.А. Чистяков. - М., 2002. – 210 с.

125. Шебанова А.И. Право и труд молодежи / А.И. Шебанова. - М., 1973. – 184 с.

126. Ширяев В.Н. Взяточничество и лиходательство в связи с общим учением о должностных преступлениях / В.Н. Ширяев. - Ярославль, 1916. – 141 с.

127. Эстрин А. Должностные преступления / А. Эстрин. - М., 1924. – 194 с.

128. Юкаева В.С. Управленческие решения: учебное пособие / В.С. Юкаева. - М., 1999.– 214 с.

129. Юридическая ответственность: проблемы теории и практики /под ред. В.А. Кучинского, З.А. Саркисовой. - Минск, 1996. – 113 с.

130. Юридическая энциклопедия / под общ. ред. акад. Б.Н. Топорнина. – М.: Юристъ, 2001. – 535 с.

131. Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации / Г.С. Яковлев. - М., 1974. – 196 с.

132. Яни П.С. Экономические и служебные преступления / П.С. Яни. - М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-синтез», 1997. – 241 с.

3. Диссертации и авторефераты

1. Кириченко В.Ф. Должностные преступления по советскому уголовному праву: дис… д-ра юрид. наук / В.Ф. Кириченко. - М., 1965. – 675с.

2. Купцов В.А. Социальная свобода и ответственность в современном демократическом обществе: дис. … канд. филос. наук / В.А Купцов; М-во образования и науки РФ. – Чебоксары: [б.н.], 2006. – 25с.

3. Лазарев В.М. Юридическая ответственность как форма и средство реализации социальной справедливости в советском обществе: дис. …канд. юрид. наук / В.М. Лазарев. - М., 1990. – 227с.

4. Патюлин В.А. Советское социалистическое государство и личность: автореферат дис. … доктора юрид. наук / В.А. Патюлин. - М., 1974. – 27с.

5. Селиверстов В.И. Правовое положение лиц, отбывающих наказание (теория и прикладные проблемы): дис. ... доктора юрид. наук / В.И. Селиверстов. - М.,1992. – 853с.

6. Токарев Е.В. Министр внутренних дел союзной, автономной республики, начальник управления внутренних дел крайоблисполкома как старший оперативный начальник (организационные и правовые проблемы деятельности): дис. канд. юрид. наук / Е.В. Токарев. - М.: Академия МВД СССР, 1980. – 246с.

7. Хантуев А.А. Принцип единоначалия и его реализация в управлении органами внутренних дел: дис. канд. юрид. наук / А.А. Хантуев. - М.: Академия управления МВД России, 2003. – 217с.

8. Шабуров А.С. Политические и правовые аспекты социальной ответственности личности: дис. …д-ра юрид. наук / А.С. Шабуров. - Екатеринбург, 1992. – 710 с.

4. Периодические издания и интернет-ресурсы

1. Анисимов А. Л. Понятие, юридическая природа контракта о службе в органах внутренних дел и порядок его заключения // Трудовое право. – 2009. N2. URL: http: // www.top-personal.ru

2. Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура / К.С. Бельский // Государство и право. - 1999. - № 4.

3. Величенков А. Кто рассудит два суда? // А. Величенков // Российская газета. - 1996. - 20 марта.

4. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 1995. - №6.

5. Галиева Р.Ф. Основополагающие принципы трудового законодательства (по материалам парламентских слушаний) / Р.Ф. Галиева // Юрист. 2003. - № 3.

6. Курылев С.В. Санкция как элемент правовой нормы / С.В. Курылев // Советское государство и право.- М., 1964. – 144 с.

7. Лунеев В.В. Коррупция, учтенная и фактическая / В.В. Лунеев // Государство и право. - 1996. - № 8. – 195 с.

8. Лучик В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции / В.О. Лучик // Право и жизнь. - 1992. - № 1.

9. Малков В.П. Назначение наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью / В.П. Малков // Военно-юридический журнал. – 2006. - №3.

10. Маркова М.Г. Гражданско-правовое положение осужденных к лишению свободы / М.Г. Маркова // Правоведение. - 1971. - № 4. - 154 с.

11. Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения правовых норм / П.Е. Недбайло // Правоведение. – 1971. - № 3.

12. Нургалиев Р.Г. МВД России: концепция собственной безопасности. Приоритеты // Щит и меч. – 2009. - 13 августа.

13. Пионтковский А.А. О понятии уголовной ответственности / А.А. Пионтковский // Сов. гос-во и право. - 1967. - N 12.

14. Родионова Е.В. Социальная ответственность офицера / Е.В. Родионова // Военно-юридический журнал. - 2007. - № 2.

15. Свобода и ответственность. Цитаты и афоризмы. URL: http:// www.cpsy.ru

16. Спецназ против взяточников. Генпрокуратура усиливает борьбу с коррупцией // Российская газета. – 2007. – 23 августа.

17. Строгович М.С. Сущность юридической ответственности / М.С. Строгович // Сов. гос-во и право. - 1979. - №5.

18. Тархов В.А. Понятие юридической ответственности / В.А. Тархов / Правоведение. - 1973. - № 2.

19. Трайнин А.Н. О должностных преступлениях / А.Н. Трайнин // Право и жизнь. - 1924. - № 9.

20. ЮЦ «Взгляд». URL: http: // www.barrit.ru

5. Источники на иностранном языке

1. Harold Koontz and Cyril O, Donnel, Management: A System and Contingency Analysis of Managerial Functions, 6th ed. - New York: McGraw-Hill, 1976. - P.444.

2. Ilie S. Corupția şi unele măsuri juridico-penale de contracararea ei // Strategia combaterii criminalității organizate în Republica Moldova. Chişinău, 1997; Ilie S. Corupția: aspecte criminologice // Corupția, Editura ARC, Chişinău, 2000.

3. Mooney, J.D. The Principles of Organization, Revised edition, Harper and Row. 1947. P. 17.

4. Urwick J.F. Notes on the Theory of Organization, American Management Association. 1952.

Научное издание

Ненароков Сергей Валерьевич

ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ МЕР ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Монография

Корректор Н.А. Климанова

Подписано в печать 12.12.2011
Формат 60х90 $^{1}/_{16}$ Усл. печ. л. 11,9 Тираж 50

Типография КЮИ МВД России
420108, г.Казань. ул. Магистральная, 35