

*На правах рукописи*

**ЮСУПОВ ИГОРЬ НИКОЛАЕВИЧ**

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ФАКТОР  
ОПТИМИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ОРГАНОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

*Специальность 12.00.01 – теория и история государства; история учений о  
праве и государстве*

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

**Диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

Краснодар - 2009

**Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении  
высшего профессионального образования  
«Пятигорский государственный технологический университет»**

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор  
Исаков Николай Васильевич

Официальные оппоненты – доктор юридических наук, профессор

Любашиц Валентин Яковлевич

- кандидат юридических наук, доцент

Галкин Александр Георгиевич

Ведущая организация – НОУ ВПО «Институт экономики и управления»  
(г. Пятигорск)

Защита состоится 24 февраля 2009 г. в 10 часов на заседании объединенного диссертационного совета по защите докторских и кандидатских диссертаций по юридическим наукам ДМ 220.038.10 при Кубанском государственном аграрном университете по адресу: 350 044, Краснодар, ул. Калинина 13, главный учебный корпус, ауд. 215

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кубанского государственного аграрного университета 350 044 г. Краснодар, ул. Калинина 13, главный учебный корпус.

Автореферат разослан                      января 2009 года

Ученый секретарь диссертационного совета

доктор юридических наук, профессор

В.П. Камышанский

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Современное состояние и последующее развитие российского общества и государства тесно связано с совершенствованием работы государственных органов как главного элемента механизма государства. Однако оптимизация управленческой деятельности носит, к сожалению, поверхностный характер и в ряде случаев проходит в отрыве от целей экономического и социального развития общества. Разработка эффективных и четких управленческих технологий, принятие и исполнение решений, во многом остаются не реализованными.

Между тем, модернизация системы государственной власти, определенная в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г. предполагает создание условий для развития экономических свобод, определение стратегических ориентиров, предоставление населению качественных услуг.

В этом контексте в политических и научных кругах ведется дискуссия о способах совершенствования государственных органов. С одной стороны, указывается, что необходимо директивно ограничивать и радикально сокращать функции государственных органов, а с другой – делается вывод о возможности решения этих вопросов путем консолидации общественных сил, повышения незыблемости Конституции Российской Федерации и гарантированных прав и свобод граждан. Думается, что для российского общества наиболее приемлемым выступает последний вектор преобразований. В этой связи возникает необходимость глубокого системного анализа и уточнения существующих подходов, методов и средств позволяющих оптимизировать управленческую деятельность государственных органов.

Одним из механизмов обеспечения выполнения государственных задач является повышение правовой ответственности в деятельности государственных органов, их аппаратов и должностных лиц. Решение этой

проблемы приобретает особую значимость, поскольку выступает важным условием создания гарантий осуществления прав и свобод личности, определяет её достойное существование в нашей стране.

В наиболее обобщённом смысле юридическая ответственность государственных органов сводится к предусмотренной правовыми нормами обязанности качественно выполнять возложенные на них задачи и функции, а для должностных лиц - претерпевать неблагоприятные последствия за совершённое правонарушение или к применению мер государственного принуждения за совершённое ими правонарушение, связанное с претерпеванием лишений личного или имущественного характера.

Деятельность государственных органов - это сложное и многогранное явление, включающее в себя не только соблюдение предусмотренных обязанностей, но и повышение ответственности за исполнение содержания и сущности права. В большинстве случаев законодатель, определяя модель реализации юридической ответственности, ориентируется на нарушение конкретных установленных законом правил поведения должностными лицами. Вместе с тем, требования действительности всё больше выдвигают задачу комплексного исследования вопросов, связанных с юридической ответственностью не только должностных лиц, но и государственных органов в целом, предполагающей рассмотрение её в качестве особого юридического средства, с помощью которого возможно в полной мере осуществлять права гарантированные Конституцией РФ.

Юридическая ответственность государственных органов - мало разработанная и недостаточно изученная тема. Анализ общетеоретических аспектов названной проблемы имеет особую значимость в связи с повышением роли личности в процессе осуществления принадлежащих ей прав и свобод, что диктует необходимость формирования целостной картины данного правового явления и выработки единых для всех отраслей права

рекомендации по развитию и более интенсивному применению данного института на практике.

**Степень разработанности проблемы.** Ответственность государственных органов ещё не получила комплексной общетеоретической разработки. Рассматривались, как правило, её отдельные компоненты, в частности, изучаемые вопросы ответственности должностных лиц, государственных служащих в рамках гражданского, уголовного, трудового и других отраслей права.

Теоретическим началом исследования послужили выводы и концепции, содержащиеся в различных сферах юридической науки. Работа основывается на изысканиях как советских, так и современных российских учёных - юристов. Принимая во внимание, что институт юридической ответственности охватывает различные отрасли российского права, при выполнении работы диссертант обратился к научным трудам, посвящённым теории права, прав и свобод человека и гражданина.

Основой для формирования собственных научных положений и выводов относительно сущности юридической ответственности выступили теоретические разработки таких учёных - юристов, как С.С. Алексеев, М.И. Байтин, С.Н. Братусь, А.В. Венедиктов, В.М. Горшенев, М.А. Гурвич, Н.М. Коркунов, О.Э. Лейст, Б.М. Лазарев, Д.А. Липинский, И. Ребане, А.В. Малько, Н.И. Матузов, И.С. Самощенко, П.Е. Нейдбайло, М.С. Строгович, В.М. Чихвадзе, Р.Л. Хачатуров и др.

В диссертации широко использовались работы и последние достижения не только в области общей теории права, но и специалистов в различных отраслях права:

в сфере конституционного права - М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе, Б.А. Страшун, Д.С. Шелестов и др.;

в сфере уголовного права - А.А. Берлин, Н.С. Калачев, А.Ф. Кони, М.З. Мастинский, П.А. Скобликов и др.;

- в сфере гражданского права - К.Н. Анненков, Ю.Г. Басин, М.И. Брагинский, В.В. Витрянский, О.С. Иоффе, Н.И. Клейн, Д.И. Мейер, А.М. Эрделевский и др.;

- в сфере трудового права - К.Н. Гусев, Ю.Н. Коршунов, М.В. Лушников, Ю.П. Орловский, С.А. Панин и др.;

- в сфере административного права - Н.М. Конин, В.М. Манохин, Ю.А. Розенбаум и др.

Высоко оценивая труды российских учёных, следует признать, что в большинстве из них юридическая ответственность предстаёт как элемент реализации узкоотраслевых целей. Как особый социально-правовой институт юридическая ответственность до сих пор не нашла своего должного отражения. В этой связи выявлено отсутствие чётко разработанного анализа понятийного аппарата и единообразного толкования смысла такой важнейшей категории как юридическая ответственность.

**Объект и предмет исследования.** *Объектом диссертационного исследования* является юридическая ответственность. *Предметом исследования* выступает политико - правовая деятельность государственных органов, противоречащая интересам права.

**Цели и задачи исследования.** Основная цель настоящей работы заключается в комплексном и всестороннем анализе с политико-правовых позиций практики деятельности государственных органов в современной России, выявлении факторов поведения, противоречащего интересам права, разработке предложений по совершенствованию юридической ответственности.

Исходя из поставленной цели, в диссертационном исследовании предполагается решить следующий комплекс задач:

- рассмотреть юридическую ответственность как комплексный правовой институт;

- выделить цели, функции и стадии юридической ответственности;
- проанализировать виды юридической ответственности;
- определить основные принципы юридической ответственности;
- дать общую политико-правовую характеристику деятельности высших органов государственной власти и должностных лиц;
- проанализировать основания юридической ответственности;
- определить пути оптимизации государственного управления;
- обозначить меры антикоррупционной направленности.

### **Методологическая и теоретическая основы диссертации.**

Основопологающим методом познания правовой действительности в проводимом исследовании был избран диалектический метод, раскрывающий закономерности взаимосвязи и развития социальных явлений. Использовался и синергетический метод, руководствуясь которым автор исследовал различные аспекты деятельности государственных органов и должностных лиц.

Наряду с указанными подходами, выступающими методологической основой работы, широко применялись и другие общенаучные методы. Особая роль отведена историческому методу, благодаря которому были рассмотрены тенденции развития государственных органов на различных этапах исторического процесса, выявлены негативные и позитивные факты их деятельности.

Использование статистического метода позволило задействовать данные статистики, количественные показатели, необходимые для характеристики различных феноменов, связанных с деятельностью государственных органов. При анализе теоретической и нормативной базы, различных точек зрения применялся метод сравнительного правоведения. В диссертации активно использовался системный подход, выразившийся в познании юридической

ответственности как социально - правового явления, анализе отдельных сторон юридической ответственности как на общетеоретическом уровне, так и на уровне исследования различных отраслей права.

В процессе написания представляемой работы при изучении отдельных вопросов применялись инструментальный, сравнительно-правовой и формально-юридический методы, которые позволили выработать практические рекомендации по оптимизации государственного управления и разработке мер антикоррупционного характера.

Метод моделирования был использован автором для создания идеальных моделей регулирования общественных отношений при надлежащем поведении субъектов гражданского общества и эффективной деятельности структур государства.

**Теоретической базой** настоящей работы выступили, научные разработки по философии, социологии, политологии, общей теории права, специальная юридическая литература

Важное значение для раскрытия юридической ответственности государственных органов имеют фундаментальные теоретико-правовые и государствоведческие труды Г.А. Борисова, М.И. Байтина, Н.В. Витрука, К.С. Гаджиева, Н.М. Кониная, О.Э. Лейса, В.М. Манохина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.С. Нерсесянца, Ж.И. Овсепян, И.Н. Сенякина, В.Н. Синюкова, О.И. Цыбулевской, К.В. Шундикова и др.

**Эмпирическая основа исследования.** Проведённое диссертационное исследование основывалось на изучении обширного нормативного правового материала, включающего в себя Конституцию РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, указы Президента РФ, иные общефедеральные нормативные акты, а также акты субъектов Российской Федерации и акты органов местного самоуправления. Кроме этого в работе использовались нормативно-правовые акты СССР, РСФСР, анализировались

источники права ряда зарубежных стран. Учитывался и получил отражение в работе относящийся к предмету исследования социологический материал.

**Научная новизна работы** определяется поставленными задачами и комплексным подходом к общетеоретической проблеме юридической ответственности, а также к конкретным теоретико-правовым результатам в отношении юридической ответственности государственных органов.

1. Обосновывается необходимость всестороннего исследования юридической ответственности государственных органов и должностных лиц. Предлагается рассматривать её не только как самостоятельное юридическое средство управленческой деятельности, но и как особый механизм, способствующий повышению социальной активности и возможности осуществления конституционных прав граждан. В этой связи отмечается, что отраслевые положения юридической ответственности государственных органов составляют лишь элементы общеправовой концепции, которую необходимо развивать и приводить к единому основанию. Главным в исследуемой проблеме является теоретическая разработка и законодательное закрепление гарантий, условий и различных способов применения юридической ответственности государственных органов и должностных лиц.

2. В работе анализируется понятие «юридическая ответственность», его сущность, содержание, природа. С учётом современных достижений российской науки предпринимается попытка определить юридическую ответственность как правовую категорию с более широкими позицией, выявить её особенности.

3. Обосновывается вывод о природе юридической ответственности государственных органов и должностных лиц, включающей в себя следующие составляющие: социологическое, нормативно-правовое и институционально-функциональное направление.

4. Отмечается, что одной из проблем низкой эффективности применения юридической ответственности выступает игнорирование пресечения

отклоняющегося от интересов права поведения должностных лиц и государственных служащих. Рассматриваются разновидности отклоняющегося поведения лиц, занимающих государственные должности, при которых рекомендуется прибегать к юридической ответственности.

5. В работе акцентируется внимание на позитивной (проспективной) ответственности государственных органов, указываются недоработки законодательства в обеспечении названной ответственности, определяются мероприятия, направленные на повышение ответственности путём оптимизации деятельности государственных органов и их должностных лиц. Комплекс таких мероприятий включает в себя необходимость внесения дополнений в Конституцию РФ, касающихся организации государственной власти на федеральном и региональном уровнях.

6. Особое внимание отводится мерам ответственности государственных органов и должностных лиц, связанных с антикоррупционной направленностью. В этой связи, рассмотрены различные уровни проявления коррупции, определяется общий вектор преобразований, направленных на снижение коррупции, предполагающий: ориентирование деятельности государственных органов; повышение эффективности регуляции юридических процедур взаимоотношений граждан с органами государственной власти; разработку действенных механизмов ограничивающих произвол органов государства; обеспечение социально - правового контроля за деятельностью всех органов власти др.

**На защиту выносятся следующие положения.**

1. Юридическая ответственность выступает важнейшим фактором оптимизации деятельности государственных органов в современной России. Под юридической ответственностью понимается предусмотренная нормами права и обеспеченная государственным принуждением или поощрением юридическая обязанность соблюдать и исполнять правовые предписания,

реализовать их посредством правомерного поведения, а также обязанность правонарушителя претерпеть её неблагоприятное последствие.

2. Цели юридической ответственности государственных органов определяются социальной и юридической природой ответственности. В первом случае цели названной ответственности можно подразделить на истинные и ложные, ближайшие и перспективные, созидательные и разрушительные. Во втором - на общие, специальные и частные цели. Общая цель юридической ответственности направлена на урегулирование и охрану общественных отношений, а также воспитание личности в духе соблюдения закона.

3. Стадии юридической ответственности подразделяются на:

- стадию возникновения ответственности, связанную с приобретением субъективных прав и юридических обязанностей;
- стадию возникновения оснований для назначения наказания;
- стадию конкретизации юридической ответственности;
- стадию реализации юридической ответственности.

4. Юридическая ответственность как целостное правовое явление активно включается в процесс регулирования общественных отношений, включающих ответственность позитивную (добровольную, перспективную) и ответственность за прошлое противоправное поведение – государственно-принудительную ответственность, являющуюся следствием негативного отношения субъектов к правовым предписаниям. Глубинные основания юридической ответственности состоят во включении субъекта в общественные отношения, в его связанности предъявляемыми к нему требованиями.

5. Одно из основных направлений концепции юридической ответственности заключается в правоотношении, под которым понимается предусмотренное и урегулированное нормами права отношение между

правонарушителем и государством в лице его органов, с помощью которого государство наделяется правом наказать правонарушителя, а последний должен претерпеть это наказание. Реализация юридической ответственности начинается с возникновения правоотношения, когда субъекты находятся в состоянии ответственности за выполнение правового предписания, установленного государством.

6. Разновидностью отклоняющегося поведения выступает: злоупотребление правом (полномочиями), которое представляет относительно-самостоятельный вид отклоняющегося поведения при условии, если оно не перерастет в правонарушение со всеми его объективными и субъективными свойствами; правоприменительная ошибка определяется как индивидуально-правовое предписание по применению нормы права, которое оказалось необоснованным по обстоятельствам, неизвестным правоприменителю в момент разрешения вопроса или юридического дела, и признано ничтожным в установленном законом порядке; объективно-противоправные деяния, под которыми подразумеваются действия, которые хотя формально подпадают под признаки того или иного правонарушения, однако по существу не содержат его состава.

7. Для повышения ответственности государственных органов предлагается законодательно закрепить положение о возможности повышения эффективности их деятельности путем проведения следующих мероприятий: во-первых, более четко определить место и роль государственных органов и должностных лиц в системе политической и административной власти, обеспечить их единство и взаимодействие; во-вторых, выработать концептуальные основы деятельности органов государственной власти и должностных лиц, в основу которых необходимо положить принципы гуманизма, справедливости, правовой гарантии защиты прав и свобод граждан.

8. Противодействие коррупции государственных органов и должностных лиц основывается на совершенствовании антикоррупционной правовой политики путем приведения ее в соответствие с социальной нормативно-ценностной системой общества и созревающими в нем позитивными общесоциальными, групповыми и личными интересами.

**Апробация результатов исследования.** Теоретические изыскания и сделанные выводы являлись предметом обсуждения на заседаниях кафедры государственно – правовых дисциплин Пятигорского государственного технологического университета. Отдельные теоретико-практические выводы проведённого исследования, нашли отражение в монографии «Юридическая ответственность как фактор оптимизации деятельности государственных органов современной России», Пятигорск, 2006 и статьях: К вопросу о путях оптимизации государственного управления, (Москва, 2007); Конституционная ответственность как вид юридической ответственности работников государственных органов, (Пятигорск, 2005); Дисциплинарная ответственность- эффективное средство укрепления законности в аппарате государственного управления, (Пятигорск, 2005); Основания ответственности как юридическая категория, (Пятигорск, 2005); К вопросу о принципах юридической ответственности работников сферы государственного управления. (Пятигорск, 2005); О социальном аспекте юридической ответственности. (Пятигорск, 2006); Цели юридической ответственности. (Пятигорск, 2006).

Структура диссертации представляет собой системное раскрытие темы исследования и включает в себя введение, три главы, объединяющие девять параграфов, заключение и библиографию.

## **СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается выбор темы, определяется объект, предмет и методы исследования, формулируются цели и задачи исследования, даётся общая характеристика состояния теоретической разработанности проблем

исследования, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость проведённой работы, указываются основные положения, выносимые на защиту.

**Глава I «Сущность, содержание и основные признаки юридической ответственности»** состоит из четырёх параграфов, первый из которых - «Юридическая ответственность как комплексный правовой институт» - посвящён комплексному исследованию процесса становления и развития научной мысли о юридической ответственности.

Структура параграфа построена по дискуссионному (проблемному) принципу, что позволяет раскрыть динамику формирования концепции юридической ответственности и качественное своеобразие каждой точки зрения.

Диссертантом проанализированы и систематизированы различные точки зрения о самой юридической ответственности на основании чего, автором определяются три возможных сферы анализа: социологическое, нормативно-правовое и институционально-функциональное направление.

В социологическом аспекте юридическая ответственность сводится к психическому отношению лица к правовым требованиям, предъявляемым ему обществом, к их осознанию, одобрению, внутренней готовности исполнить наилучшим образом.

Нормативно - правовая сторона анализа, напрямую связывает юридическую ответственность с санкцией нормы права. При этом санкцией могут определяться такие неблагоприятные последствия, которые связаны с незапрещённым поведением членов общества, но совершённым не в той форме или не в том порядке, как полагается для того, чтобы породить определённый желаемый положительный правовой результат или поведение, выражающееся в невыполнении субъектом предписанных в норме права действий, с осуществление которых закон увязывает возникновение социального блага к получению которого стремится субъект права.

Следующим направлением научных исследований юридической ответственности выступает институционно-функциональная характеристика, которая предполагает анализ реализации норм права, их применение либо исполнение одним из двух субъектов права - государством или индивидом.

В зависимости от угла зрения, с одной стороны, юридическая ответственность квалифицируется как институт правообеспечительной (правоохранительной) деятельности государства вне субъекта ответственности, с другой - как элемент правового статуса личности, как личностное свойство субъекта юридической ответственности. В этой связи выделяется два направления в конструировании представлений о юридической ответственности, первый из которых государственно-охранительный, второй – лично – статусный.

Государственно-охранительный подход связан с выделением признаков юридической ответственности как меры государственно-правового принуждения, разновидности правоохранительной деятельности государственных органов либо должностных лиц связанной с применением санкций правовых норм.

В лично-статусном подходе юридическая ответственности отождествляется не с правоохранительной или правообеспечительной деятельностью, а с состоянием индивида, его правовым статусом, наличием прав и обязанностей.

Наряду с государственно-охранительным и лично-статусным подходом в юридической ответственности можно выделить ещё одно направление концепции юридической ответственности, заключающейся в сведении последней к правоотношениям, в связи с чем, юридическая ответственность рассматривается как урегулированное нормами права отношение между правонарушителем и государством в лице его органов, с помощью которых, государство наделяется правом наказать правонарушителя, а последний должен претерпеть это наказание.

Проанализировав имеющиеся конструкции юридической ответственности, в работе выделяется следующий ряд ее недостатков:

- общетеоретические определения юридической ответственности во многом повторяют представления, сформировавшиеся в прошлом, когда обществом не апробировались идеи правовой государственности;

- в них недостаточно отражены новые принципы взаимоотношений государства и индивида;

- в содержании не отражается двухсторонний характер ответственности государства и физических (или юридических лиц);

- предлагаемые определения не указывают на появление такой категории субъектов юридической ответственности как органы государственной власти и должностные лица;

- не всегда отражается факт введения такого вида юридической ответственности, как конституционная ответственность - ответственность публичной (государственной) власти перед обществом и индивидом.

Обобщив все имеющиеся наработки, автор рассматривает юридическую ответственность как особое политико-правовое состояние, возникающее в результате приобретения предусмотренного юридической нормой субъективного права, когда компетентный орган, должностное лицо или гражданин на основе права, в установленной законом форме, могут требовать от уполномоченного субъекта предусмотренного правом соответствующего деяния.

В работе предлагается определение юридической ответственности, под которой понимается предусмотренная нормами права и обеспеченная государственным принуждением или поощрением юридическая обязанность соблюдать и исполнять правовые предписания, реализовать их в правомерном поведении, а также обязанность правонарушителя претерпеть ее неблагоприятные последствия.

**Во втором параграфе «Цели, функции и стадии юридической ответственности»**, автор отмечает, что целью юридической ответственности выступает гарантирование практической реализации поставленных законодателем целей, достижение запланированного в праве результата, обеспечение интересов участников правовых отношений. Разноплановая природа юридической ответственности предопределяет её разнообразие. В этом смысле выделяются цели нормы права, правоотношения, акта реализации права и т.д., на основании чего делается заключение, что цели юридической ответственности функционируют на различных уровнях социально правовой сферы, образуя особую систему целей.

Развивая своё умозаключение, автор отмечает, что цели юридической ответственности могут быть истинными или ложными, конкретными или общесоциальными, ближайшими или перспективными, созидательными или разрушительными. В частности, подчеркивается, что цели истинны, если они действительно детерминированы реальными потребностями общественного развития и способствуют их удовлетворению. Ложны, когда их достижение обуславливается диктаторскими вожделениями, «демократическим лицемерием», корыстью или иными субъективными соображениями негативного свойства. Конкретны, если преследуют создание определённых условий общежития, несут общесоциальный характер, так как являются одним из средств достижения благосостояния в обществе.

Подходя к анализу категории цели юридической ответственности автором выделяются ближайшие цели, так как они могут быть обращены на принятие необходимых конкретных мер с целью стабилизации отношений, и перспективными, поскольку в целом направлены на совершенствование общественных отношений, на создание условий для полной самореализации человека. Цели несут в себе созидательный характер, если ведут к созданию совершенного общественного устройства, разрушительный - когда разрушают существующий демократический порядок.

Рассматривая цели юридической ответственности с формально-определённых позиций, выделяется общая, специальная и частная (конкретная) цель. Под общей целью юридической ответственности предлагается понимать деятельность, направленную на урегулирование и охрану общественных отношений, а так же воспитание личности в духе соблюдения закона.

Цели юридической ответственности материализуются в функциях. В литературе принято выделять общепреventивную (воспитательную) и частнопредventивная (штрафную) и правовосстановительную функцию юридической ответственности.

Общепредventивная функция связана с осознанием субъектами правоотношений мер, которые будут применены к нему в случае несоблюдения запрета или возложенной обязанности. Данная функция выполняется путём усиления эффективности деятельности государства по выявлению правонарушителей и наказанию. Частнопредventивная функция юридической ответственности состоит в применении конкретной санкции к правонарушителю. Правоотношение связанное с привлечением к ответственности должно завершаться принятием решения о том, какую конкретно меру принуждения должен претерпевать правонарушитель. Правовосстановительная функция направлена на восстановление нарушенного права и удовлетворение потребностей управомоченных лиц. В содержании работы детально раскрывается каждая из названных функций.

Основываясь на имеющихся умозаключениях, предлагается выделить следующие стадии юридической ответственности:

- 1) стадия возникновения ответственности связана с приобретением субъективных прав и юридических обязанностей (начинается с момента рождения человека; связана с приобретением особого социально-правового статуса - «назначение на должность, принесение присяги, выполнение обязанностей и т.д. и заканчивается началом совершения правонарушения);

2) стадия возникновения оснований для назначения наказания (начинается с момента совершения правонарушения и длится до обнаружения его должностными или иными заинтересованными лицами);

3) стадия конкретизации юридической ответственности (начинается с момента обнаружения правонарушения должностными лицами или иными заинтересованными субъектами и заканчивается вступлением в законную силу акта признающего факт правонарушения);

4) стадия реализации юридической ответственности (начинается с момента вступления в силу акта, признающего факт правонарушения за конкретным лицом в установленном законом порядке и заканчивается исправлением правонарушителя).

**В третьем параграфе - «Виды юридической ответственности»** выделяется и анализируются следующие разновидности юридической ответственности.

Негативная (ретроспективная) ответственность возникает в результате противоправных действий и предполагает претерпевание неблагоприятных последствий за совершение виновного, общественно вредного, противоправного деяния. Разновидностью такой ответственности выступает уголовная, административная, гражданско-правовая, материальная, дисциплинарная ответственность.

Уголовная ответственность - наиболее суровый вид ответственности. Она наступает за совершение преступлений и, в отличие от других видов ответственности, устанавливается только законом. В Российской Федерации исчерпывающий перечень преступлений зафиксирован в Уголовном кодексе. Порядок привлечения к уголовной ответственности регламентируется Уголовно-процессуальным кодексом.

Административная ответственность наступает за совершение административных проступков, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях. Кроме того, эта ответственность

может определяться указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и нормативными актами субъектов Федерации.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются компетентными органами государственного управления, круг которых закреплен в гл. 16 КоАП (административными комиссиями, комиссиями по делам несовершеннолетних, мировыми судьями, органами внутренних дел и т.д.

Гражданско-правовая ответственность наступает за нарушения договорных обязательств имущественного характера или за причинение имущественного внедоговорного вреда, т. е. за совершение гражданско-правового деликта. Полное возмещение вреда - основной принцип гражданско-правовой ответственности (ст. 1064 ГК РФ). Возмещение убытков в некоторых случаях дополняется штрафными санкциями, например выплатой неустойки. Возложение этого вида ответственности осуществляется судебными (общим или арбитражным судом) или административными органами (ст. 11 ГК РФ).

Специфика дисциплинарной ответственности заключается в том, что в данном случае нарушается не запретительная норма, а позитивное правило, закрепляющее трудовые обязанности работника. Привлечь к дисциплинарной ответственности может лицо, осуществляющее распорядительно-дисциплинарную власть над конкретным работником. В работе анализируются три вида дисциплинарной ответственности: в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка, в порядке подчиненности и в соответствии с дисциплинарными уставами и положениями.

Что касается материальной ответственности, то в работе она представлена как возмещение ущерба в порядке, установленном законом. Основанием этого вида ответственности является нанесение ущерба во время работы предприятию, с которым работник находится в трудовых

отношениях. Выявлены и обобщены особенности данного вида юридической ответственности.

Особое внимание в работе уделено исследованию позитивной ответственности и ее разновидности конституционной ответственности, которая возникает вследствие нарушения норм конституции. Специфика противоправности в данном случае заключается в том, что нарушается не запретительная норма, а позитивное правило, закрепляющее обязанности. Привлекать к конституционной ответственности могут только в установленном законом порядке уполномоченные на то государственные органы.

**В четвертом параграфе - «Принципы юридической ответственности»** с учётом новых реалий рассматриваются следующие принципы юридической ответственности: законность, справедливость, неотвратимость наступления, целесообразность, индивидуализация наказания, ответственность за вину, недопустимость удвоения наказания.

**Во второй главе - «Основания юридической ответственности органов государственной власти и должностных лиц»** характеризуется деятельность государственных органов и должностных лиц, определяются основания их юридической ответственности.

**В первом параграфе - «Общая политико-правовая характеристика органов государственной власти и должностных лиц»** подвергается анализу порядок образования и организации высших органов государственной власти, их взаимоотношения друг с другом и населением. Анализируется компетенция высших органов государственной (политической) власти, представленной Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ (парламент), Правительством РФ и федеральными судами. Отмечаются политико-правовые особенности функционирования каждого из перечисленных органов. Рассматривается в общих чертах работа лиц, занимающих государственные должности и государственных служащих.

В работе уделено внимание исследованию политического режима, представляющего собой систему методов, способов и средств осуществления политической власти. В частности, отмечается, что во внутреннем политическом процессе в 90-е годы участвовали группы влияния. Целью их борьбы являлся контроль над важнейшими сферами жизни общества. К сожалению, конституционная система не позволила использовать закрепляемые в ней механизмы в борьбе с этими источниками сомнительной политической воли.

Политический режим, сложившийся в постсоветский период, в таком государстве, охарактеризован автором как авторитарно-бюрократический с некоторыми элементами демократии.

**Во втором параграфе «Основания юридической ответственности»,** предлагается на основании сопоставления действий с представлениями о должном и неправильном, которые зафиксированы в этических канонах, в иных социальных предписаниях правовых нормах поведение является положительным, если оно не противоречит общепринятым эталонам поступков, а должностное лицо руководствуется ими в своей повседневной жизни. В то же время поведение людей, не совпадающее с юридическими нормами, нарушающее установленные правила, предлагается квалифицировать как отклоняющееся и антиобщественное. Отклоняющимся является любое поведение участников правоотношения, которое не соответствует его юридической форме, не вписывается в олицетворяемые ею субъективные права, юридические свободы, обязанности или полномочия. Это - неправомерное поведение, не согласуемое ни с нормами права, ни с правовыми отношениями, ни с истинными юридическими возможностями их участников. Как специфическое неправомерное деяние, оно представлено в деянии, которые по внешним признакам не выходят за границы субъективного права или полномочия, однако прямо противоречат той цели, ради достижения которой оно устанавливается законом, объективно ущемляет права, свободы и интересы других лиц.

Разновидностью отклоняющегося поведения выступает и правоприменительная ошибка, под которой понимается индивидуально-правовое предписание по применению нормы права, необоснованное по обстоятельствам, неизвестное правоприменителю в момент разрешения данного юридического дела и признанное ничтожным в установленном законом порядке.

Подвергнуты анализу действия, формально подпадающие под признаки того или иного правонарушения, однако по существу не содержащие его состава (неисполнение обязательства из-за непреодолимой силы), прекращение обязательств за невозможностью их исполнения, вызванного обстоятельством, за которое ни одна из сторон не отвечает, например, из-за смерти должника и др.

В работе анализируется наиболее негативное, отклоняющееся поведение которым является правонарушение, влекущее применение к виновному предусмотренных в санкции реализуемой нормы мер государственного принуждения.

**В главе III - «Эффективность деятельности, как фактор повышения ответственности органов государственной власти и высших должностных лиц»** рассматриваются конкретные мероприятия, направленные на повышение позитивной ответственности органов государственной власти и высших должностных лиц.

**В первом параграфе - «Пути оптимизации государственного управления»**, отмечается, что общим критерием в оценке деятельности государственных органов и высших должностных лиц по обеспечению прав человека должна выступать эффективность осуществления своих полномочий по модернизации экономики, вывода России на лидирующие позиции в мире.

Решение данной проблемы видится, в повышении политической ответственности за ситуацию в обществе. Для этого рекомендуется более

детально разработать механизмы конституционной ответственности, к которой должен привлекать Конституционный Суд РФ по результатам рассмотрения обращений, жалоб отдельных граждан или коллективных образований, как на высших должностных лиц государства, так и на отдельные органы государственной власти.

Конституционная ответственности органов государственной власти, должна предопределять все иные разновидности ответственности. В этой связи рекомендуется законодательно закрепить положения, которые конкретизируют и четко определяют обязанности органов государственной власти и высших должностных лиц перед обществом и государством. В частности, в нормах права необходимо зафиксировать масштаб ответственности органов государственной власти и высших должностных лиц объективно обусловленный современным состоянием общества; законодательная ответственность должна найти своё правовое выражение в требованиях законности, сущность которой следует определять соблюдением и исполнением обязанностей перед обществом и государством. Кроме этого законность должна нести в себе ответственное отношение должностных лиц к своему поведению в сфере правового регулирования. Выраженная в Конституции РФ ответственность государственных органов представляется как особый тип перспективной ответственности, воплощающей в себе чувство долга по отношению к праву, обществу и государству.

Эффективная реализация правовой ответственности предполагает закрепление в основном законе государства конституционных санкций. На основе систематизации предлагаемых мер конституционной ответственности выделяются следующие конституционно правовые санкции, которые могут быть адресованы государственным органам и должностным лицам:

1) *санкции конституционно - правовой ответственности, направленные на охрану основ конституционного строя* - отмена (приостановление) незаконного акта, принятого нелегитимным органом

(должностным лицом), отмена Конституционным судом решения референдума, вынесение Конституционным судом предупреждения о нарушении законодательства» и др;

2) *санкции конституционно - правовой ответственности человека и гражданина и ответственности за нарушение прав и свобод* – отмена неконституционных актов, нарушающих права и свободы человека, материальная компенсация морального либо иного вреда, причинённого деятельностью государственных органов и должностных лиц и др.;

3) *санкции конституционно правовой ответственности в сфере федеративных отношений*, - отмена в порядке конституционного судопроизводства актов, изданных участниками федеративных отношений по вопросам, не относящимся к предмету ведения, либо полномочиям соответствующего субъекта, нарушающим федеральное законодательство, приостановление действия нормативных актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ за несоблюдение общественных и государственных интересов органами власти субъектов РФ либо муниципальными органами;

4) *санкции конституционно - правовой ответственности Президента РФ и Правительства РФ* - отзыв либо отрешение от должности; отставка Правительства РФ, вынесение вотума недоверия Государственной Думой;

5) *санкции конституционно-правовой ответственности федеральных судей, депутатов, федеральных министров* – лишение неприкосновенности, прекращение полномочий (судьи, депутата, министра);

Перечисленные санкции предлагается подразделить на следующие виды: *правовостановительные, карательные, пресекательные, предупредительные и др.*

Действенное повышение юридической ответственности в современной России автор видит в оптимизации государственного управления в связи с

чем предлагает закрепить за деятельностью государства следующих функций: 1) создание организационных основ жизни граждан в различных сферах общественных отношений; 2) содействие развитию культуры, науки, образованию, осуществлению прав и свобод человека; 3) обеспечение безопасности граждан с внешней и внутренней стороны; 4) чёткое выполнение социальных обязательств.

Выполнение перечисленных функций в современной России предполагает эффективное функционирование государственных органов. В этих целях предлагается осуществить ряд мероприятий, среди которых автор выделяет определение функций «президентского модуля правления» в системе органов власти. По мнению автора, необходимо более подробно регламентировать в законодательстве место и роль Президента РФ, его администрации, Совета безопасности и полномочных представителей в округах, создать механизм оперативного взаимодействия этих органов с органами власти субъектов федерации; разработать и принять комплекс нормативно-правовых актов, способствующих проведению государственной политики на местах. В этой связи автором рекомендуется: разработать эффективную систему распределения ответственности и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и субъектами федерации; обеспечить взаимную дополняемость и неколлизионность федерального и регионального законодательства, создать юридический механизм участия региональных властей в реализации федеральной политики, разработать концепцию взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Федерации; создать правовую основу для контроля за исполнением федеральных правовых актов органами субъектов Федерации; разработать мероприятия по борьбе с коррупцией.

**Во втором параграфе - «Меры антикоррупционной направленности»**, диссертантом рассматриваются различные уровни проявления коррупции, в которых могут принимать участие должностные лица и государственные служащие. В качестве таковых рассматривается

низший уровень коррупции, деловая или верхушечная коррупция и политическая коррупция, раскрывается их сущностная характеристика. Противодействие коррупции выдвигается на повестку дня не только как актуальная теоретическая, но и практическая задача. Отсюда вытекает необходимость совершенствования антикоррупционной правовой политики путём приведения в соответствие нормативно-ценностной системы, общества с созревающими общесоциальными, групповыми и личными интересами. Принимая во внимание значимость заявленной проблемы, предлагается ориентировать антикоррупционную политику на следующие основные требования:

- ориентировать деятельность государственных органов и должностных лиц на социальные интересы граждан;
- повысить эффективность регуляции юридических процедур взаимоотношений граждан с органами государственной власти;
- разработать более действенные механизмы, ограничивающие граждан от произвола органов государства;
- обеспечить социально - правовой контроль за деятельностью органов власти и должностных лиц;
- проводить диалог между властью, бизнесом и общественными структурами посредством организации регулярных общенациональных региональных форумов по обсуждению проблем противодействию коррупции.

В заключении сделаны обобщающие выводы.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи в ведущих рецензируемых государственных изданиях, рекомендованные ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований.

1. Юсупов И.Н. Юридическая ответственность как комплексный правовой институт//Юридический мир. №1. 2009. – 0,4 п.л.

## Иные публикации:

1. Юсупов И.Н. Монография: «Юридическая ответственность как фактор оптимизации деятельности государственных органов России». Пятигорск, 2006. - 9,85 п.л.
2. Юсупов И.Н. К вопросу о путях оптимизации государственного управления. // Государственная власть и местное самоуправление. Москва, 2007. №3 . -0,5 п.л.
3. Юсупов И.Н. Конституционная ответственность как вид юридической ответственности работников государственных учреждений // Университетские чтения - 2005, посвященные 60-летию Великой Победы. 12-13 января 2005. Материалы научно - методических чтений ПГЛУ ч. V. Пятигорск, 2005. - 0,1 п.л.
4. Юсупов И.Н. Дисциплинарная ответственность - эффективное средство укрепления законности // Университетские чтения - 2005, посвященные 60-летию Великой Победы. 12-13 января 2005. Материалы научно-методических чтений ПГЛУ ч.у. Пятигорск, 2005. -0,1 п.л.
5. Юсупов И.Н. К вопросу о принципах юридической ответственности работников сферы государственного управления // Горизонты научных исследований. Сборник статей учёных, аспирантов и соискателей ПГТУ. ч. II. Пятигорск, 2005. - 0,2 п.л.
6. Юсупов И.Н. О социальном аспекте юридической ответственности // Научный вестник АИТОНК. № 2 (28). Пятигорск, 2006. - 0,5 п.л.
7. Юсупов И.Н. Цели юридической ответственности // Научный вестник АИТОНК. № 2 (28). Пятигорск, 2006. - 0,5 п.л.
8. Пути оптимизации государственного управления.// Научный вестник АИТОНК Пятигорск, 2006. - 0,5 п.л.

9. Систематизирующие факторы борьбы с коррупцией.// Научный вестник АИТОНК № 2. Пятигорск, 2006. - 0,5 п.л.

10. Юсупов И.Н. Основания ответственности как юридическая категория.// Научный вестник. № 1 (24). Пятигорск 2005. (0,2 п.л.)

11. Юсупов И.Н. К вопросу о цели юридической ответственности.// Научный вестник АИТОНК № 3. Пятигорск, 2008г. 0,5 п.л.