

Особенности административно-правового статуса государственных гражданских служащих

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(Н И У « Б е л Г У »)**

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**Особенности административно-правового статуса государственных
гражданских служащих**

Выпускная квалификационная работа
обучающейся по магистерской программе «Юрист в государственном
управлении и правоохранительной деятельности»
заочной формы обучения, группы 01001567
Новикова Виталия Михайловича

Научный руководитель
к.ю.н., доцент
Остапюк В.Г.

Рецензент
Начальник адъюнктуры
БелЮОИ МВД России им. И.Д. Путилина
Подполковник полиции,
к.ю.н., доцент
Богмацера Эдуард Викторович

БЕЛГОРОД 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ.....	11
1.1. История становления и развития института государственной службы в России.....	11
1.2. Принципы административно-правового регулирования государственной гражданской службы.....	28
1.3. Нормативно-правовые основы государственной гражданской службы Российской Федерации.....	42
ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ.....	52
2.1. Понятие и сущность административно-правового статуса государственного гражданского служащего.....	52
2.2. Классификация государственных гражданских служащих.....	62
ГЛАВА 3. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО	68
3.1. Права, обязанности и гарантии государственного гражданского служащего.....	68
3.2. Ограничения, запреты и виды ответственности государственного гражданского служащего.....	79
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	92
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	97

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования состоит в том, что современная экономико-политическая ситуация в стране делает как никогда актуальной потребность в наличии эффективной системы управления государством.

Именно действенная организация государственного аппарата оказывает прямое воздействие на экономическое состояние государства, и, как следствие, на благосостояние населения Российской Федерации в целом.

В свою очередь, качественная организация государственного аппарата возможна только при качественном составе управленческих кадров, формирующих такой аппарат, т.е. должностных лиц.

На современном этапе развития нашего государства происходит реформирование системы государственных органов Российской Федерации.

Данный институт долгое время находился в состоянии стагнации, вынужденного застоя, связанного с тем правовым вакуумом, который сложился в конце прошлого века в нашей стране, пережившей острые политические и, как следствие, социально – экономические потрясения.

В начале 90-х годов XX века сложилась такая ситуация, при которой старый административно – командный режим уже изжил себя, а новый, едва зародившийся, еще недостаточно окреп.

Государственная служба является неотъемлемой частью государства, ибо благодаря её существованию достигается две цели: осуществляется государственное управление, а также обеспечивается конституционное право каждого гражданина принимать участие в этом управлении.

Рассмотрение такой основополагающей категории государственной службы как государственный гражданский служащий и его правовой статус позволит более полно понять ту важность данного института для нашего

общества и государства, которую трудно переоценить в условиях непрерывно меняющегося времени.

Эффективность государственной службы и успех профессиональной деятельности государственных служащих во многом зависят от глубины теоретического осмысления закономерностей в рассматриваемой сфере, закрепления адекватного возложенным на государственного служащего задачам их административно-правового положения, или статуса. Особое значение в этом плане имеет законодательное установление особенностей правового статуса государственного гражданского служащего.

Следует, отметить, что государственным гражданским служащим в части правового регулирования прохождения ими службы и установления их правового статуса повезло больше, чем государственным служащим государственной военной и государственной правоохранительной служб. Это связано с тем, что по государственной гражданской службе принят федеральный закон об этом виде службы, а также реестр должностей государственных гражданских служащих. Вместе с тем многое из того, что нашло свое закрепление в законодательстве относительно правового положения (статуса) государственного гражданского служащего нуждается в научном осмыслении и дальнейшем совершенствовании.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования состоит в том, что проблема административно-правового статуса гражданских служащих в силу ее актуальности и новизны занимает одно из центральных мест в научных трудах различного уровня.

Как правило, в отечественной юридической литературе тема правового статуса государственных служащих освещается учеными-юристами различных отраслей права. Тема обобщается и речь в научных и учебных изданиях чаще всего идет о правовом, а не административно-правовом статусе государственных, но не гражданских служащих

Кроме того, большинство работ, посвященных проблемам государственной службы, относятся к периоду действия уже утратившего свою юридическую силу законодательства в этой области

Исследование поставленной проблемы показывает, что данной проблематике посвящены труды таких ученых-правоведов, как А П Алехин, Г В Атаманчук, ДН Бахрах, И.А Ивлев, В.А. Козбаненко, ЛМ. Колодкин, Ю М Козлов, А П Коренев, А.Н Костюков, В М Курицын, Б М Лазарев, В М. Манохин, Р С. Мулукаев, А.Ф Ноздрачев, Г И Петров, Ю А Розенбаум, Л М. Овсянко, А В Оболонский, Е.В. Охотский, Ю.Н Старилов, П П Сергун, Л В Смирнов, В.И Федоров, В В Черников и некоторых других

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения связанные с реализацией государственными гражданскими служащими своих прав и обязанностей, наложением на государственных гражданских служащих ответственности, ограничений и запретов.

Предметом диссертационного исследования является законодательство и правоприменительная практика, общественные отношения, связанные с рассмотрением статуса государственных служащих Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования заключается в в определении сущности, структуры, юридического содержания и состава, а также практики реализации административно-правового статуса государственного гражданского служащего Российской Федерации и формулировании на этой основе теоретических выводов, предложений и научно-практических рекомендаций.

Для достижения вышеуказанных целей мной были поставлены следующие **задачи**:

1. изучить историю развития института государственной службы в России;
2. проанализировать нормативно-правовые основы государственной

гражданской службы Российской Федерации;

3. исследовать понятие и сущность административно-правового статуса государственного гражданского служащего, а также классификации служащих;

4. проанализировать права, обязанности и гарантии государственного гражданского служащего;

5. исследовать ограничения, запреты и виды ответственности государственного гражданского служащего.

Нормативно-правовую основу работы составили: Конституция РФ, Трудовой кодекс РФ, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ¹, Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года², Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ³, Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ⁴ и другие.

Научная новизна диссертации представляет собой научное исследование, в котором осуществлена теоретическая разработка основных положений концепции правового статуса государственных гражданских служащих - его понятия и структуры. В диссертации уточнены общие и отличительные черты понятий «правовой статус» и «административно-правовой статус» государственного служащего и государственного гражданского служащего. Сформулированы сущность, цели и принципы формирования и реализации административно-правового статуса гражданского служащего.

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2010) // Консультант Плюс: Высшая школа – Выпуск 16. Осень 2011 / ЗАО «Консультант Плюс».

³ О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ // Справочная Правовая Система «КонсультантПлюс»

⁴ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ // Консультант Плюс: Высшая школа – Выпуск 16. Осень 2011 / ЗАО «Консультант Плюс».

Новым является формулирование системы общих и специальных принципов формирования и реализации административно-правового статуса гражданских служащих России.

Теоретическую базу диссертационного исследования составляют идеи, концептуальные положения, и теоретические разработки известных ученых-юристов, специалистов в области административного, конституционного, муниципального права, а именно таких как: А.А. Гришковец и В.А. Козбаненко. Весьма плодотворно развиваются антикоррупционные аспекты системы организации и функционирования государственной службы в трудах А.В. Куракина. Комплексное и очень серьезное, с научно-практической точки зрения, исследование основополагающих вопросов государственной службы содержится в трудах А.Ф. Ноздрачева.

Методологическая основой исследования стали общенаучные методы: индукция, дедукция, анализ, синтез, а также сравнительно-правовой, историко-правовой, системно-структурный, логико-юридический, системно-статистический методы исследования.

На защиту выносятся следующие полученные в результате проведенного исследования положения:

1. Диссертантом, дается определение Государственная гражданская служба - это профессиональная деятельность аппарата гражданских служащих по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации; государственный гражданский служащий - гражданин Российской Федерации, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы по прохождению гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджетасубъекта Российской Федерации.

2. Диссертантом установлено, что под должностью государственной гражданской службы целесообразно понимать как созданную в установленном законном порядке структурную единицу аппарата государственного органа, определяющая содержание и объем полномочий замещающего ее лица, с установленным кругом обязанностей по непосредственному исполнению полномочий федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ, и ответственностью за неисполнение и ненадлежащее исполнение этих обязанностей.

3. Диссертантом установлено, что в действующий закон регулирующий институт государственной гражданской службы целесообразно дополнить ст. 4 рассматриваемого правового акта принципом экономической эффективности деятельности государственных служащих.

Эффективность – относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение.

Широко известно также следующее определение, иногда приписываемое В. Парето: Экономическая эффективность - это получение максимума возможных благ от имеющихся ресурсов.

Проблема экономической эффективности волновала человечество на протяжении всей его истории развития. Классическое определение экономической эффективности капиталистического производства дал К.Маркс, он писал: «чтобы при минимуме авансированного капитала производить максимум прибавочной стоимости»¹. К.Маркс экономическую эффективность связывал с законом экономии рабочего времени.

Основная цель данного принципа будет заключаться в том, что государство должно разработать и утвердить с учетом современных условий государственной политики количественную и качественную систему величин,

¹ Басовский Л.Е. Теория экономического анализа: Уч. пособие. М.: «ИНФРА-М», 2011.222 с.

которая позволит определить на основании выбранной системы параметров результативность деятельности конкретного государственного служащего с точки зрения государства.

4. Вывод об особо значимой роли нравственных норм в регулировании служебного поведения государственного гражданского служащего. Это обстоятельство предполагает необходимость принятия Этического кодекса государственного гражданского служащего.

5. В законодательстве о гражданской службе отсутствует регулирование материальной ответственности государственных гражданских служащих. Но отношения, связанные с движением и использованием товарно-материальных ценностей (обязанность по сохранению и рациональному использованию государственного имущества), – неотъемлемая часть условий осуществления государственной гражданской службы. Именно поэтому необходимо разработать специальный комплекс мер законодательного урегулирования данного аспекта реализации статуса государственных гражданских служащих.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что содержащиеся в диссертации научные результаты и теоретические выводы о концептуальных и правовых основах, структуре, юридическом содержании и составе административно-правового статуса гражданских служащих позволят расширить теоретические взгляды на природу и содержание данного социально-правового явления, выявить новые подходы к его концептуальному и нормативному развитию. Таким образом, полученные диссертантом научные результаты в известной степени развивают и дополняют теоретические основы государственной службы, теорию административно-правового статуса и в целом теорию административного права.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что внедрение разработанных в процессе исследования предложений в деятельность государственных органов позволит успешнее выполнять

возложенные на них функции, усилить ответственность гражданских служащих за качество выполнения ими своих задач, повысить авторитет и престиж гражданской службы России

Результаты исследования апробированы автором в 2 публикациях в сборниках научных трудов научно-практических конференций:

Новиков В.М. Ограничения и запреты, связанные с государственной гражданской службой // Перспективы развития и совершенствования административного законодательства: сборник научных трудов по материалам научно-практического круглого стола, посвященного Дню сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, г. Белгород, 10 ноября 2017 г.– Белгород: «Эпицентр», 2017. – с. 11.

Новиков В.М. Юридическая ответственность государственных служащих // Актуальные проблемы административного права: сборник научных трудов по материалам научно-практического круглого стола, посвященного Дню Конституции Российской Федерации г. Белгород, 12 декабря 2017г. – Белгород: «Эпицентр», 2017. – с.11.

Структура диссертационной работы состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

1.1. История становления и развития института государственной службы в России

Институт государственной службы в России уходит глубоко корнями в историю. Изучение процесса возникновения и развития государственной службы представляет немалый интерес не только с исторической точки зрения, но и в силу значимости данного опыта для дальнейшего совершенствования института государственной службы в настоящее время.

По мере развития государственности в России происходило становление института государственной службы, который изначально еще зародился в Древней Руси, преимущественно сформировался в России монархической, прошел сложный советский период и продолжает свое активное развитие в России современной.

Основы государственной службы были заложены еще в Древней Руси. Государственная служба того времени была связана с военной организацией и строилась на принципах вассалитета. Вассал (от французского *vassal*) – феодал, зависимый от крупного феодала и получивший от него земельное владение.

Таким образом, вассалитет это определенная зависимость, отношение субординации, в котором у каждой из сторон есть права и обязанности. В соответствии с нормами «Русской правды» дружинники пользовались рядом привилегий. В частности, князь был обязан содержать свою дружину, одаривать ее членов, устраивать пиры, которые по своей сути доказывали единство князя и его дружины. В основном средства на обеспечение дружины добывались за счет завоевательных походов, отчисления дани, судебных сборов и т.п. Дружина,

представлявшая собой вооруженный конный отряд, в свою очередь, должна была наряду с управлением защищать с оружием в руках интересы князя.

В Древней Руси необходимость государственной власти была продиктована потребностью снятия конфликтов между отдельными племенами, защитой от внешнего врага, обеспечением экономической интеграции. Эти функции выполняли варяги-русы, пришедшие на земли восточных славян¹.

В XI – XII веках большинство дружинников становятся слугами при дворе и в княжеском хозяйстве, а также сборщиками налогов и писцами. Позднее эти дворцовые управители превращаются в управляющих отраслями княжеского (государственного) хозяйства.

Таким образом, древние истоки слов «служба», «служилые люди» - собирательное название лиц, находившихся в услужении своего князя.

Тем временем в начале XI века наметилась тенденция обрращения дружинников собственностью, а с XII века им стали предоставляться волости для управления и в кормление. Эти процессы обусловили отход значительной части дружины от управленческой и военной деятельности, потребовавшие формирования профессионального слоя наемных слуг.

Таким образом, к XIII веку произошел переход от военной к дворцово-вотчинной системе управления. В состав «княжеского двора» входили военные, административные, финансовые, судебные, хозяйственные и другие служилые должностные лица.

Высшие должности занимали бояре, которые являлись крупными феодалами и ближайшими советниками князя. Остальные должности занимались дворянами – людьми княжеского двора.

Формирование государственной службы в ее современном понимании началось в XV веке и было неразрывно связано с централизацией русского государства и установлением самодержавия. Образование централизованного

¹ Ветренко В.И. История государственного управления. - М.: ИНФРА М, 2012. – С. 23.

Российского государства и необходимость успешного проведения государственной политики во всех сферах жизни страны вызвало необходимость создания системы государственной власти отвечающей общегосударственным потребностям.

В это время начинает нормативно оформляться особая категория подданных, которые именовались «служилые люди». В частности, нормы о государственных служащих содержатся в гл. VII Соборного Уложения 1649 г. «О службе всяких ратных людей Московского государства». В 1556 г. было принято «Уложение о службе», которым регулируется труд служилых людей¹.

В то же время Россия постепенно становилась монархическим государством. Уже Иван III в последней четверти XV века называл себя в официальных отношениях «Государем всея Руси», «Государем на своей земле», а с 1462 г. Великим князем московским, а затем и великим князем «всея Руси».

Сменивший его великий князь Василий III продолжил усиление самодержавия. Важное место в системе государственных органов того времени занимала Боярская дума, в состав которой помимо бояр входили бывшие удельные князья.

Впрочем, к началу XVI века московские князья и государи уже больше ориентируются на дворянство как социальную опору великокняжеской и царской власти. Это послужило к появлению в Боярской думе представителей служилой аристократии и поместного дворянства. Дума являлась законосовещательным органом, что подтверждалось наличием формулы «Царь указал, а бояре приговорили» в большинстве законов XVI века.

Однако следует отметить, что после царя дума была высшим органом в системе государственного управления, осуществляя общее руководство административными ведомствами, надзирая за местным управлением,

¹ Игнатов, В.Г. Государственная гражданская служба. Учебник, 2-е изд., доп. и перераб. – М., 2013. – С. 40.

контролируя судебный аппарат и решая наиболее важные вопросы внутренней и внешней политики государства.

Восшествие на престол в 1682 году молодого Петра - I ознаменовалось развитием и укреплением новой системы государственных органов, а также достаточно радикальными изменениями государственного строя в целом. Для проводимых Петром - I преобразований он заставляет дворянство служить.

Правовой статус дворянства был существенно изменен принятием Указа о единонаследии 1714 года, который закреплял наследование поместья только за старшим сыном. Остальные дети вынуждены были устраиваться на военную или гражданскую службу и служить за жалование. Логическим продолжением Указа о единонаследии стал - Табель о рангах (1722 г.). Профессиональные качества, личная преданность и выслуга – главные составляющие для продвижения по службе. Табель сформулировал новую систему чинов и должностей.

Устанавливались сроки службы в определенных чинах, с достижением чинов восьмого класса чиновнику присваивалось звание потомственного дворянина, с передачей этого звания по наследству, с четырнадцатого по седьмой класс чиновник получал личное дворянство.

Таким образом, принцип выслуги подчинял принцип родовитости. Табель о рангах уравнивал военную и гражданскую службу. Каждому воинскому званию соответствовал гражданский чин, были аналогичны и принципы продвижения по службе. Подготовка кадров для нового государственного аппарата стала осуществляться в специальных школах и академиях в России и за рубежом. Образование и специальная подготовка становятся важнейшими факторами определения квалификации чиновника.

Государственная служба носит централизованный характер и единообразие в масштабах всей страны. Служба регулируется уже специальными законодательными актами: Генеральным регламентом (1720 г.),

семь регламентов для различных коллегий, определяющих общую структуру, статус и направление деятельности отдельных государственных учреждений, Устав воинский. Кроме того, служба регулировалась манифестами, указами царя, а затем императора¹.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в годы правления Петра I государственная служба становится объектом специальной отрасли государственного управления и выделяется в самостоятельную сферу деятельности. Изданные в годы его правления нормативные акты определяли принципы подбора кадров, подготовки и продвижения государственных служащих, устанавливали квалификационные требования к ним.

Преемники Петра I уделяли гораздо меньшее внимание законодательному регулированию государственной службы, тем не менее, некоторые из изданных ими актов заслуживают внимания. Часть изменений носила по большей части технический характер. Так, Указом Петра II от 12 сентября 1728 г. «Наказ Губернаторам, Воеводам и их товарищам, по которому они должны поступать» был впервые законодательно закреплён порядок приема-сдачи дел при смене должностных лиц. Поскольку государственная служба как повинность не совсем устраивала дворян, часть нормативных актов предусматривала некоторые уступки для них. В период правления Екатерины I дворяне получили право на продолжительные отпуска.

Во время правления Анны Иоанновны был утверждён принцип добровольности государственной службы. Манифест 1736 года определил срок обязательной службы в 25 лет, отсчет которого начинался с двадцатилетнего возраста (независимо от возраста, с которого начиналась государственная служба). Согласно Указу от 24 марта 1740 г. «Об определении дворян для обучения приказным делам, по их желанию, а не по принуждению» дворяне,

¹ Игнатов, В.Г. Государственная гражданская служба. Учебник, 2-е изд., доп. и перераб. – М., 2013. – С. 40.

успешно сдавшие экзамен, но пожелавшие пойти на статскую службу могли идти на военную.

Одновременно на основании Высочайшей резолюции на доклад Военной Коллегии от 26 апреля 1740 г. «Об отставке Офицеров из воинской службы по выслужении 25 лет; о взятии с тех, которые еще могут служить, рекрут, и о невзятии оных с Офицеров, определенных к статским делам» проводилась политика материального стимулирования поступления отставных офицеров на гражданскую службу.

Также в период правления Анны Иоанновны усилился контроль за государственными служащими. Указом от 22 октября 1773 г. «О составлении именных списков о находящихся в Сенате, Синоде и прочих Присутственных местах Обер-Секретарях, Секретарях и Канцелярских служителях; о пересмотре их по тем спискам, которые из них годны к делам, а которые негодны; и о правилах, которые наблюдать впредь при определении в Секретари в Коллегиях и Канцеляриях» было предусмотрено поведение комплексной проверки всех служащих, а в случае признания негодными к службе они подлежали выведению за штат и увольнению.

Часть изменений носила по большей части технический характер. Так, Указом Петра II от 12 сентября 1728 г. «Наказ Губернаторам, Воеводам и их товарищам, по которому они должны поступать» был впервые законодательно закреплён порядок приема-сдачи дел при смене должностных лиц. Поскольку государственная служба как повинность не совсем устраивала дворян, часть нормативных актов предусматривала некоторые уступки для них. В период правления Екатерины I дворяне получили право на продолжительные отпуска.

Во время правления Анны Иоанновны был утверждён принцип добровольности государственной службы. Манифест 1736 года определил срок обязательной службы в 25 лет, отсчет которого начинался с двадцатилетнего возраста (независимо от возраста, с которого начиналась государственная

служба). Согласно Указу от 24 марта 1740 г. «Об определении дворян для обучения приказным делам, по их желанию, а не по принуждению» дворяне, успешно сдавшие экзамен, но пожелавшие пойти на статскую службу могли идти на военную. Одновременно на основании Высочайшей резолюции на доклад Военной Коллегии от 26 апреля 1740 г. «Об отставке Офицеров из воинской службы по выслужении 25 лет; о взятии с тех, которые еще могут служить, рекрут, и о невзятии оных с Офицеров, определенных к статским делам» проводилась политика материального стимулирования поступления отставных офицеров на гражданскую службу.

Также в период правления Анны Иоанновны усилился контроль за государственными служащими. Указом от 22 октября 1773 г. «О составлении именных списков о находящихся в Сенате, Синоде и прочих Присутственных местах Обер-Секретарях, Секретарях и Канцелярских служителях; о пересмотре их по тем спискам, которые из них годны к делам, а которые негодны; и о правилах, которые наблюдать впредь при определении в Секретари в Коллегиях и Канцеляриях» было предусмотрено поведение комплексной проверки всех служащих, а в случае признания негодными к службе они подлежали выведению за штат и увольнению.

Указ от 3 июня 1738 г. «Об испытании в Сенате и Сенатской Конторе Секретарей и нижних приказных служителей Коллегий, Канцелярий, Контор и Губернских Судебных мест в знании Канцелярского порядка» Об испытании в Сенате и Сенатской Конторе Секретарей и нижних приказных служителей Коллегий, Канцелярий, Контор и Губернских Судебных мест в знании Канцелярского порядка» предусматривал проверку профессиональной пригодности секретарей и канцелярских служителей органов государственного управления.

Также в период правления Анны Иоанновны были приняты нормативные акты, направленные на искоренение взяточничества. В качестве

примера можно привести такие акты, как: Указ от 23 июня 1740 г. «О запрещении находящимся у дел штатским чинам покупать, как на свои, так и на посто́ронние имена, деревни, земли и прочее, в тех городах и уездах, где кто из них к делам определены; о неписании им никаких крепостей и долговых заемных писем; о недозволении им покупать деревень на имена детей и жен своих; о позволении писать купчие и накладные на такие имена, кои находятся в других Губерниях, или уездах» допускавший возможность покупки государственным служащим по месту его службы только одного домовладения и Указ от 7 ноября 1739 г. «О взыскании за похищенное из казны и за взятки», устанавливавший меру ответственности чиновников за соответствующие проступки¹.

Во время правления Петра III окончательно утверждается принцип добровольности государственной службы. 18 февраля 1762 г. был издан Манифест «О даровании вольности всему российскому дворянству», в соответствии с которым все российское дворянство было освобождено от государственной службы, однако манифест закрепил учебную повинность для дворянских детей, которая должна была создать условия для повышения образовательного уровня будущих государственных служащих.

В сложившейся ситуации потребовалось расширение продвижения по службе разночинцев. Указ от 20 апреля 1762 г. «О производстве в секретари приказных служителей не из дворян» законодательно закрепил практику назначения секретарей из числа приказных².

В период правления Екатерины II количество принятых нормативных актов, регулирующих государственную службу, существенно увеличивается, причем был пересмотрен целый ряд документов, принятых еще в годы правления Петра III. 11 февраля 1763 г. был издан именной Указ «О

¹ Ветренко В.И. История государственного управления. - М.: ИНФРА М, 2012. – С. 24.

² Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. - Екатеринбург, 2014. 104с.

рассмотрении акта, которым император Петр III дал вольность благородному российскому дворянству», которым устанавливались преимущества для дворян поступивших на государственную службу перед теми, кто в соответствии с манифестом уйдет в отставку. На это был направлен Сенатский указ от 17 октября 1763 г. «Об определении отставных воинских и статских чиновников в службу по их желанию». Кроме этого, существенные изменения в порядок прохождения государственной службы были внесены Именным указом от 16 декабря 1790 г. «О правилах производства в статские чины», устанавливавший принцип приоритета выслуги и ее срок, необходимый для производства в следующий чин.¹

Важные изменения в порядок чинопроизводства были внесены Павлом I в 1799 г. В частности, были подписаны два указа: «О порядке представления в чины за выслугу лет и за отличия» и «О сроках к производству дворян в чины». Данные указы завершили формирование чинов и окончательно отделили их от должности. Иерархия чинов стала параллельной иерархии должностей.

При Александре I государственное управление становится более широким и разветвленным. Инициаторы административных реформ начала XIX века прекрасно осознавали, что успех преобразований напрямую связан с существенным улучшением организации государственной службы и качественными изменениями в составе российского чиновничества.

Поэтому 6 августа 1809 г. Александр I подписал указ «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские и статские советники», в соответствии с которым для того, чтобы стать коллежским асессором, помимо выслуги лет, необходимо было иметь высшее образование или сдать экзамены комиссии при университетах по установленной программе, включавшей следующие

¹ Габричидзе Б.П. Государственное право Российской Федерации. - М.: Инфра-М, 2016. - 509 с.

дисциплины: русский язык, один из иностранных языков, естественное право, римское право, гражданское право, уголовное право, история, русская история, государственная экономия, арифметика, геометрия, физика, география, статистика России¹.

В годы правления Александра II был утвержден Устав о службе гражданской. Данный акт существенно расширил социальный состав государственных служащих. Правом поступления на государственную службу теперь обладали дети из среды духовенства, отцы которых в церковной иерархии находились не ниже священников и дьяконов, не имевших чина канцелярских служащих, ученых, художников, купцов первой гильдии, а также лица окончившие университеты и граждане с ученой степенью.

Реформы Александра III впоследствии были оценены как «контрреформы». Данный курс проводился под девизом «Все беды от реформ» и был направлен на охрану феодальной государственности, утверждение административного произвола, всеобщей слежки, массового преследования инакомыслящих, русификации управления окраинами. Все это привело к жесткой централизации управления гражданской службой в руках императора. Утверждался культ вышестоящего начальника.

Дальнейшее развитие законодательство о государственной службе получило в Положении, утвержденным Николаем I, от 14.05.1834 г. «О порядке производства и чины по гражданской службе». Данным положением вводилась система поощрений за «усердие и похвальное отправление служащих» и «особые труды и достоинства чиновника»².

Ключевым нормативным актом в сфере законодательства о государственной службе в Российской империи являлся принятый в 1832 г.

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для государственных служащих. – М.: Статут, 2012. – 244с.

² Коновалов А.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика/ А. В. Коновалов .- 3-е изд., доп.- М.: Изд-во РАГС, 2012.- 238 с.

Устав «О службе по определению от Правительства». Данный документ регулировал все основные вопросы, которые ныне принято включать в институт госслужбы¹. Нормативные документы, которые предусматривали определенные требования к кандидату на должность государственной службы, в российском законодательстве появились еще при Петре I, в дальнейшем они неоднократно совершенствовались, в результате чего на государственную службу могли приниматься только образованные подготовленные люди. По Уставу «О службе по определению от Правительства» для поступления на госслужбу кандидат должен был соответствовать определенным требованиям подданства, возраста, пола, состояния или происхождения, а также образовательного ценза. Прием на административные должности был возможен по достижению определенного возраста, не младше 16 лет.

В то же время не существовало ограничений в приеме на государственную службу, связанных с национальностью или вероисповеданием. Одним из главных квалификационных требований был уровень образования.

Поведению чиновника и его отношению к службе в Российской империи придавалось особое значение.

Так, недобросовестное отношение к служебным обязанностям, нарушение нравственных норм поведения являлись основанием к увольнению по инициативе начальства, наряду с преступлением по службе и несоответствием занимаемой должности.²

В начале царствования Николая II была предпринята очередная попытка реформирования системы государственной службы. 17 октября 1905 г. им был принят «Манифест об усовершенствовании государственного порядка», согласно которому все подданные Российской империи были уравнены в правах

¹ Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации / Ю.Н. Старилов.- Воронеж, 2013. – С. 319.

² Коновалов А.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика/ А. В. Коновалов .- 3-е изд., доп.- М.: Изд-во РАГС, 2012.- 238 с.

при поступлении на службу. Сохранились лишь требования к образованию кандидатов. Как справедливо отмечает В.Г. Атаманчук, трансформация государственной службы от модели Петра I к тому, что получилось в начале XX века, весьма интересна. Из государственной службы постепенно вычленилась придворная служба, которая утратила признаки государственной. Затем практически вместо государственной службы было создано два вида службы: гражданская и военная.¹

Октябрьские события 1917 года стали точкой отсчета в развитии новой системы государственной власти. Кардинальные изменения политической, хозяйственной, социальной и других сфер государственной жизни, причем проводимые не эволюционно, а революционно, не могли не коснуться такого института, как государственная служба.

После Октябрьской революции сложившийся институт российской государственной службы был практически разрушен. Одним из первых нормативных документов советской власти был Декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 11 ноября 1917 года. По логике политических событий, которые происходили в то время в России, царское законодательство о государственной службе было отменено. После революции в России господствовали представления о быстром отмирании государства, о полном слиянии в руках представительных органов власти функций законотворчества и управления. В связи с этим законодательство о государственной службе на протяжении десятилетий не имело правовой оболочки.²

¹ Козбаненко В.А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание / В.А. Козбаненко.- М., 2012.- С. 93.

² Гимаев И.Р. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики: Монография. М., 2014. С. 53.

Конституция РСФСР 1918 года закрепила систему высших органов власти, к которым были отнесены: Всероссийский съезд Советов и Всероссийский центральный исполнительный комитет, избираемый на съезде.

В ведении этих органов были все вопросы общегосударственного значения – Правительство России, Совнарком, образовывался ВЦИК. Законодательную власть осуществляли три органа: съезд Советов, ВЦИК и Совнарком. В то же время эти органы были и исполнительными. Судебную власть осуществлял Наркомюст – исполнительный орган. На местах власть принадлежала съездам местных Советов¹.

21 декабря 1922 г. были приняты Временные правила о службе в госучреждениях и на предприятиях, которыми устанавливались запреты принимать на государственную службу определенные категории граждан, ограничение совместной службы родственников, а также ответственность за нарушение этих правил. Положения Временных правил содержали отдельные позиции Устава о гражданской службе, однако существенно уступали ему по степени проработанности. Государственная служба, по сути, сводилась к обычному трудовому найму и регулировалась многочисленными законодательными актами. Некоторые из этих актов распространялись на всех служащих, а другие касались только некоторых отраслей и ведомств.

Зарождение же отечественной теории государственного управления относят к началу – середине 60-х гг.².

Разработкой системы государственного управления занималась Коммунистическая партия; была создана подсистема должностей с вертикальными взаимоотношениями и полной зависимостью человека от занимаемой должности. Советскому государственному управлению были присущи следующие признаки: диктатура единоличной власти, абсолютное

¹ Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1980. С. 36.

² Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. М., 2012. С. 6.

подчинение нижестоящих вышестоящим, жесткая дисциплина, единоначалие, единомыслие, единодействие.¹

Конституция СССР 1977 года зафиксировала главные принципы государственного управления: руководство КПСС, демократический централизм, интернационализм, планирование и учет, социалистическая законность. Согласно Конституции 1977 года КПСС – руководящая и направляющая сила советского общества, ядро его политической системы, государственных и общественных организаций.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в России произошла замена государственного управления партийным, что послужило причиной для отставания нормативно-правового регулирования государственной службы в советское время.

Понятие «государственной службы» в советский время являлось размытым. К госслужащим относились не только лица, занимавшие должности в органах государственной власти и управления, но и управленческий персонал, научно-педагогические кадры, специалисты и инженерно-технические работники, осуществлявшие свою деятельность в различных отраслях народного хозяйства. Это не позволяло определить четкие признаки государственной службы и, следовательно, затрудняло поиск путей ее развития и совершенствования.

Работа над правовым оформлением института государственной службы началась в конце 80-х годов, но распад СССР приостановил ее.

С 90-х гг. начинается новый этап развития государственной службы. Несмотря на то, что в России возникли институты власти, аналогичные институтам власти плюралистического западного общества, данные институты

¹ Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1980. С. 36.

постепенно интегрируются в целостный комплекс под влиянием традиционной иерархической тенденции.¹

Одним из первых нормативных актов, которые внесли принципиальные моменты в законодательство о государственной службе, стал Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 года № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы».²

Однако попытка решить проблему оказалась малоэффективной, поскольку осуществлялась путем лишь частичных изменений. Нужна была цельная концепция, которая обеспечивала бы четкую, эффективную и экономную деятельность государственного аппарата.

Такая концепция получила свое правовое закрепление в Положении о федеральной государственной службе, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года.³

И хотя Положение стало временным нормативным правовым актом, значение его велико, поскольку в нем были зафиксированы принципы государственной службы, перечень государственных должностей, права, обязанности, ограничения и запреты для служащих, порядок прохождения и т.д.

Положение регулировало отношения исключительно в сфере федеральной государственной службы и не содержало норм о государственной службе субъектов.

В целях обеспечения единой политики в области организации системы государственной службы Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1993 года «О первоочередных мерах по организации системы государственной

¹ Гришковец А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия // Государство и право. – 2014. — №1. – С. 24-36.

² Гимаев И.Р. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики: Монография. М., 2014. С. 53.

³ Хориноев А. О. Правовой статус государственного служащего – помощника судьи // Администратор суда. – 2013. – № 3. – С. 10 – 14.

Службы в Российской Федерации» был образован Совет по кадровой политике при Президенте Российской Федерации¹.

Свое дальнейшее развитие концепция реформы государственной службы получила в федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 года, который установил правовые основы организации государственной службы Российской Федерации и основы правового положения государственных служащих Российской Федерации².

С ноября 2000 года по поручению президента В.В. Путина начата подготовка Концепции реформирования системы государственной службы РФ, а уже в 2001 году работа над текстом Концепции реформирования системы государственной службы РФ была завершена.

В рамках данной Концепции был разработан и принят Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ. «О системе государственной службы Российской Федерации». Данный нормативный акт установил виды государственной службы (федеральная государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба), а также ее уровни: федеральная государственная служба и государственная служба субъектов Российской Федерации.

Первым из законов о видах государственной службы стал Федеральный Закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», призванный наряду с Федеральным Законом «О системе государственной службы Российской Федерации» образовать ядро всей системы госслужбы.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить следующее:

¹ Гусев А. Проблемы законодательства о государственной гражданской службе субъектов РФ / А. Гусев // Государственная служба. 2015.- №8.- С.32.

² Там же.

- История российской государственности – это постоянный процесс модернизации всех аппаратов власти в целях более эффективного управления огромной территорией страны;

- вопрос об укреплении российской государственности, а также повышении эффективности государственной службы является наиболее важным среди всех злободневных вопросов общественной жизни и на современном этапе России;

- исследование особенностей проведения реформ в области государственного управления и государственной службы помогает глубже понять современные проблемы, взглянуть в будущее.

1.2. Принципы административно-правового регулирования государственной гражданской службы.

В системе исходных начал организации и прохождения государственной службы важное место принадлежит принципам. Принципы есть основные руководящие положения, идеи, которые пронизывают всю государственно-служебную деятельность и выполняют в ней направляющую и руководящую роль. Сущность государственной гражданской службы, как и любого правового и социального института, раскрывается через его принципы.

Прежде чем приступать к более детальному рассмотрению принципов государственной гражданской службы, целесообразно обратиться к теории государства и права.

Термин «принципы права» глубоко исследован как теоретиками, так и учеными различных отраслей права.

Например, С.С. Алексеев рассматривает принципы права как выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни.¹

Н. С. Малеин утверждает, что «каждый принцип - это идея, т.е. мысль как продукт человеческого мышления об общем и наиболее существенном представлении о праве, правовом мировоззрении, о ценности права».²

По нашему мнению, стоит согласиться с традиционным пониманием принципов права. Так в теории государства и права принципы рассматриваются как основные, исходные положения, которые прямо или опосредованно распространяются на все соответствующие реалии. Принципы права

¹ Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. С. 102.

² Малеин Н. С. Правовые принципы, нормы и судебная практика // Государство и право. 1996. № 6. С. 12-18.

раскрывают сущность права, определяют его место в обществе, характеризуют общую направленность определенной сферы общественных отношений.

Понятие «принципы государственной службы» содержит в себе руководящие идеи, лежащие в основе служебных отношений.

В законодательстве не содержится легального определения понятия «принцип государственной службы», хотя сами принципы перечисляются в различных законодательных и иных нормативных актах.

Учеными-правоведами данная правовая категория трактуется по-разному. Так, Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский определяют принципы государственной службы как «основополагающие черты и особенности, сущностные характеристики самой государственной службы»¹.

По мнению В. М. Манохина, принципы государственной службы – это «требования, которые обязательны для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе. С ними связаны определенные основы – постоянные, твердые, на которых зиждется и функционирует интересующий объект, система отношений и т.д.»².

Таким образом, принципы государственной службы - это не только принципы соответствующего правового института, но и принципы функционирования системы взаимоотношений внутри и вокруг государственной гражданской службы

Законодательное закрепление принципов государственной службы способствует стабильности и устойчивости государственно-служебных отношений. Помимо этого, содержание в нормативно правовых актах основных положений функционирования государственной службы, коими являются

¹ Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Служебное право. М., 2003. С. 107.

² Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 135.

принципы, служит определенным базисом деятельности государственных служащих в условиях административного реформирования в государстве¹.

Принципы государственной службы – это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих².

В контексте рассматриваемого закона нам представляется возможным констатировать, что принципы, а точнее, нормы-принципы, являются основополагающими для иных актов, относящихся к предмету регулирования гражданской службы, – как федеральных законов и (или) законов субъектов РФ, так и других нормативных актов как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ.

В соответствии с ст. 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены восемь основополагающих принципов определяющих исходных начала гражданской службы.³

Принципами гражданской службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к

¹ Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2013.

² Антонова Н.М. Проблемы реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3.

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

- 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Первым и основополагающим принципом регулирующим институт государственной гражданской службы выступает принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. Рассматриваемый нами принцип имеет конституционные начала.

Так в соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»¹, а, следовательно, – и всех государственных служащих РФ.

Конституционные обязанности государства, отражены, прежде всего, в гл. 1 Основного Закона, закрепляющей основы конституционного строя, а также в главе 2, определяющей права и свободы человека и гражданина.

Отсюда как нам представляется, следует, что обязанности государства имеют следующие особенности:

Во-первых, обладают двойственной юридической природой и двояким назначением: с одной стороны, они проистекают из функции публичной власти по организации социума и обеспечению его жизнедеятельности, а с другой –

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

они персонализированы по отношению к индивиду как субъекту правопритязания и выступают в качестве гарантий прав личности.

Во-вторых, они не образуют самостоятельную систему внутри Основного Закона или наряду с ним, но составляют часть Конституции, находящуюся в системном единстве со всеми иными ее положениями – прежде всего принципами конституционного строя РФ, правами и свободами человека и гражданина.

Отсюда следует, что Конституция, обязывая признать права человека, накладывает на государство обязанность юридически закрепить права человека, существующие в государстве, а также воспроизвести их в законодательстве РФ международные стандарты прав человека; при этом умолчание законодателя о каком-либо праве, вытекающем из общепризнанных принципов и норм международного права, не является препятствием для судебной или иной защиты этого права, поскольку указанные принципы в силу ч. 4 ст. 15 Конституции являются частью правовой системы России.

Соответственно государственные служащие как непосредственные представители государства так же обязаны признавать, соблюдать, защита права и свободы человека и гражданина.

Содержание конституционной обязанности государства соблюдать права и свободы человека и гражданина проецируются на многие положения Основного Закона, главным образом конституционные гарантии от произвола государства. Особенную значимость в данном контексте имеют ч. 1 и 2 ст. 55 Конституции, в которых данная обязанность представлена в ее двух аспектах.

Во-первых, перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, следовательно, под защитой Основного Закона находятся и другие, помимо перечисленных в нем, общепризнанные права и свободы. При этом указанное качество - общепризнанность прав и свобод -

устанавливается не только законодателем, но и правоприменителем, прежде всего судом.

Во-вторых, в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, стало быть, эти права и свободы есть «узда» для законодателя.

2. Принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ органично вытекает из первого принципа. Единство соблюдения указанной высшей ценности и обязанности государства устанавливает минимальные, но одновременно и фундаментальные требования к общим правилам деятельности государственных служащих независимо от того, кому они служат – Российской Федерации или ее субъекту. Кроме того, рассматриваемый принцип учитывает федеративное устройство нашего государства и наличие вопросов как исключительного ведения, так и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

3. Принцип равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ).

Равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего. В комментарий данного принципа можно привести положение из Конституции Российской Федерации, которая в ч. 4 ст. 32 закрепляет равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе. Это означает, что гражданин, без какой бы то ни было дискриминации, имеет право и допускается к государственной службе.

4. Принцип профессионализма и компетентности гражданских служащих обязывает гражданских служащих и претендентов на этот статус иметь профессиональное (как правило, высшее) образование, соответствующее должностным полномочиям, стаж работы и пр.

В условиях современной российской действительности непрерывно протекает процесс реформирования системы государственного управления. Одним из приоритетных направлений реформирования в соответствии с Указом Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы»¹ является совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышение их профессионализма и компетентности. В целях реализации указанного направления должно быть обеспечено создание механизма мотивации федеральных государственных гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию.

Одновременно принцип проявляется и в требовании к гражданским служащим постоянно повышать профессионализм и компетентность, в создании для этого необходимых условий. Повышение гражданскими служащими профессионализма и компетентности, что, естественно, включает и стремление к безупречному выполнению должностных обязанностей, требует стабильности гражданской службы, что и является следующим закрепленным принципом.

5. Принцип стабильности гражданской службы предполагает сохранение статуса государственного гражданского служащего путем перераспределения кадров государственной гражданской службы внутри единой системы государственных органов.

¹ Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы: Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 // СПС «КонсультантПлюс»

В соответствии с указанным принципом положения ч. ч. 1 - 3 ст. 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривают возможность продолжения государственно-служебных отношений в случае реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращения должностей государственной гражданской службы путем предложения государственному гражданскому служащему иной должности государственной службы в том же или другом государственном органе, а также направления его на профессиональную переподготовку или повышение квалификации. Такое правовое регулирование обеспечивает реализацию кадровой политики, имеющей целью сохранение квалифицированных и опытных сотрудников в системе государственной гражданской службы.

Стабильность гражданской службы гарантирует не только стабильность, постоянность служебной деятельности для каждого конкретного гражданского служащего. Одновременно такая стабильность означает незыблемость и непрерывность деятельности государственного аппарата.

Так, нормы действующего Федерального закона устанавливают, в частности, исчерпывающий перечень случаев заключения срочного служебного контракта (ст. 25), гарантии для гражданского служащего при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы (ст. 31), единый правовой статус гражданского служащего и пр.

6. Как нам представляется в действующий закон регулирующий институт государственной гражданской службы целесообразно дополнить ст. 4 рассматриваемого правового акта принципом экономической эффективности деятельности государственных служащих.

Эффективность – относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение¹.

Широко известно также следующее определение, иногда приписываемое В. Парето: Экономическая эффективность - это получение максимума возможных благ от имеющихся ресурсов.

Проблема экономической эффективности волновала человечество на протяжении всей его истории развития. Классическое определение экономической эффективности капиталистического производства дал К.Маркс, он писал: «чтобы при минимуме авансированного капитала производить максимум прибавочной стоимости»². К.Маркс экономическую эффективность связывал с законом экономии рабочего времени.

Основная цель данного принципа будет заключаться в том, что государство должно разработать и утвердить с учетом современных условий государственной политики количественную и качественную систему величин, которая позволит определить на основании выбранной системы параметров результативность деятельности конкретного государственного служащего с точки зрения государства.

7. Принцип доступности информации о гражданской службе имеет свою конституционную основу, поскольку согласно ч. 2 ст. 24 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом³.

¹ Балабанов И.Т. Основы финансового менеджмента. Как управлять капиталом? - М.: Финансы и статистика, 2015 г.;

² Басовский Л.Е. Теория экономического анализа: Уч. пособие. М.: "ИНФРА-М", 2011. 222 с.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ

Реализация рассматриваемого принципа заключается, в частности, в указанной выше процедуре конкурсного замещения должностей гражданской службы, предусматривающей обязательность информирования неопределенного круга граждан о соответствующих вакансиях.

Данный принцип реализуется посредством Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹, в ст. 13 (ч. 1) которого, в частности, содержится перечень обязательной информации о кадровом обеспечении государственного органа, органа местного самоуправления, подлежащей размещению в сети Интернет, в том числе:

- порядок поступления граждан на государственную службу, муниципальную службу;
- сведения о вакантных должностях государственной службы, имеющихся в государственном органе, его территориальных органах, о вакантных должностях муниципальной службы, имеющихся в органе местного самоуправления;
- квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных должностей государственной службы, вакантных должностей муниципальной службы;
- условия и результаты конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы, вакантных должностей муниципальной службы;

от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ, 16.02.2009. – № 7. – ст. 776.

– номера телефонов, по которым можно получить информацию по вопросу замещения вакантных должностей в государственном органе, его территориальных органах, органе местного самоуправления;

– перечень образовательных учреждений, подведомственных государственному органу, органу местного самоуправления (при наличии), с указанием почтовых адресов образовательных учреждений, а также номеров телефонов, по которым можно получить информацию справочного характера об этих образовательных учреждениях.

8. Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами означает «от обратного» – отсутствие предпочтений, нейтральные отношения со всеми заинтересованными гражданами и общественными объединениями без предоставления кому-либо каких-либо преференций. Иными словами, гражданский служащий в своей профессиональной деятельности должен быть нейтрален - и политически, и идеологически, и религиозно.

Участие представителей гражданского общества в рассмотрении кадровых вопросов на государственной гражданской службе позволяет обеспечить открытость гражданской службы и ее доступность общественному контролю, что является важным средством профилактики коррупции и повышения эффективности гражданской службы.

Представители общественных формирований привлекаются к рассмотрению таких кадровых вопросов, как участие в работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, вправе инициировать в установленном порядке проведение проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственного служащего и членов его семьи.

В соответствии с абзацем 2 подп. «о» п. 2 Указа Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹ Правительству РФ поручено в рамках реформирования и развития государственной гражданской службы обеспечить возможность участия представителей общественных советов, созданных при государственных органах, на паритетной основе в деятельности аттестационных и конкурсных комиссий государственных органов. В этой связи Правительством РФ предусматривается внесение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Данный законопроект посвящен изменениям ст. ст. 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации. Наряду с независимыми экспертами-специалистами по вопросам государственной гражданской службы в составы указанных комиссий государственных органов можно будет включать и членов общественных советов при государственных органах, при этом общее количество независимых экспертов и представителей общественных советов не должно быть менее 25% от общего количества членов аттестационной или конкурсной комиссии, т.е. может составлять и половину состава указанных комиссий.

9. Принципом гражданской службы определена **защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность**, что означает: гражданский служащий выполняет исключительно правомерные поручения своих руководителей (непосредственных и вышестоящих). Одновременно для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, как

¹ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Собрание законодательства РФ, 07.05.2012. – № 19. – ст. 2338.

правило, федеральными законами устанавливаются соответствующие гарантии, в частности от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей.

10. Как нам представляет Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ целесообразно дополнить **принципом индивидуализации ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей**. Необходимость закрепления данного принципа заключается в том, что государственный служащий должен осознавать всю полноту ответственности за принимаемые им управленческие решения.

В связи с чем, необходимо на законодательном уровне закрепить возможность привлечения к ответственности и взыскания убытков с лица не исполняющего трудовые обязанности, но и осуществляющего исполнительно-распорядительные функции органа.

В подтверждении выше изложенной позиции интересным представляется Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 62², которое указывает на обязанность лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа, действовать в интересах общества добросовестно и разумно. В случае нарушения этой обязанности такое лицо должно возместить причиненные обществу убытки.

В соответствии с п. 2 названного Постановления о недобросовестности действий может, в частности, свидетельствовать то, что лицо, осуществляющее функции ЕИО, знало или должно было знать о том, что его действия

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 62 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2013. – № 10.

(бездействие) на момент их совершения не отвечали интересам личности и обществу.

Таким образом, государственная служба организуется и функционирует на определенных принципах, которые закреплены в законодательстве. В содержании принципов государственной службы получают наиболее четкое воплощение природа и сущность государственной службы как фундаментальной категории государственного управления. В связи с этим в целях дальнейшего совершенствования государственно-служебных отношений, а также предупреждения и пресечения коррупции в ее системе, представляется необходимым уточнение общей характеристики принципов государственной службы, а также определение той роли, которую они играют в процессе организационного построения государственной службы.

1.3. Нормативно-правовые основы государственной гражданской службы Российской Федерации

Законодательство о государственной службе образует нормативные правовые акты, регулирующие организацию государственной службы Российской Федерации и правовое положение госслужащих, в том числе условия и порядок прохождения службы, виды поощрений и ответственность, основания прекращения государственно-служебных отношений и др¹.

Законодательство о государственной гражданской службе состоит из Конституции РФ, федеральных конституционных законов, Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», Федерального закона «О государственной гражданской службе», иных федеральных законов и нормативных правовых актов Российской Федерации и конституций, законов, уставов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Необходимо добавить, что к источникам законодательства РФ о гражданской службе нужно отнести и международные акты (Всеобщая декларация прав человека, Международный кодекс поведения государственных должностных лиц).

Регулирование отношений, связанных с гражданской службой, требует единства, стройности, логичности и системности законодательства. Важнейшим требованием, предъявляемым к нормативным правовым актам, в том числе и в данной сфере, является их соответствие Конституции РФ и федеральным законам.

В законодательстве РФ о гражданской службе, основанном на Конституции РФ, находят воплощение конституционные предписания, первичные для государственного управления.

¹ Попов Л.Л. Административное право России: учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. - 4-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.). - «Проспект», 2012 г. - С. 131.

Конституция РФ закрепляет такие основы, как:

- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ;
- единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5);
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие (ст. 18);
- обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;
- разделение законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10);
- равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32); некоторые обязанности всех должностных лиц (ч. 2 ст. 24, ч. 3 ст. 41, ч. 2 ст. 46 и др.).

Ст. 71 Конституции РФ предусматривает, что федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации, тем самым предопределяя создание двух уровней законодательства: федерального и субъектов РФ. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат (п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Очень важное значение имеет положение Конституции РФ (ч. 2 ст. 46) о возможности обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и должностных лиц. В то же время Конституция исходит из того, что в суд можно обжаловать любые действия и решения органов государственной власти и должностных лиц.

Основным законом для всей государственной службы является Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы

Российской Федерации»¹.

Данный правовой акт в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации.² Являясь основным, он не только регулирует весь перечень вопросов, касающихся государственной службы, но и создает условия единой общегосударственной правовой базы государственной службы Российской Федерации.

В законе № 58-ФЗ определена система государственной службы, которая включает в себя:

1. гражданскую службу;
2. военную службу;
3. правоохранительную службу.

В свою очередь, гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ. Именно в этом отличие гражданской службы от военной или правоохранительной службы, которые формируются исключительно на федеральном уровне.

Помимо этого, закон № 58-ФЗ устанавливает базовые принципы организации системы государственной службы РФ и основы правового положения государственных служащих.

Базовым нормативно-правовым актом для гражданской службы является Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³, вступившим в силу с 1 февраля

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² Коновалов А.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика/ А. В. Коновалов .- 3-е изд., доп.- М.: Изд-во РАГС, 2012.- 238 с.

2005 г. Данным федеральным законом в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливаются правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации. Он дает целостное представление о деятельности тех работников, которые составляют административный стержень государственного управления, несут всю тяжесть регулирования социального взаимодействия личностей, организаций, субъектов социально-политической деятельности.

Предмет регулирования данного закона – это отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации (статья 2 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации») ¹.

Этот Федеральный закон, принятый в рамках проводимой в стране реформы государственной службы, содержит ряд принципиально важных правовых норм, которые впервые приняты в российской управленческой практике ². Эти нормы ввели новое понятие «должностной регламент гражданского служащего» и создали реальные предпосылки для регламентации требований к служебному поведению гражданских служащих, а также закрепили необходимость прохождения гражданскими служащими профессиональной переподготовки и создали предпосылки

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² Гусев А. Проблемы законодательства о государственной гражданской службе субъектов РФ / А. Гусев // Государственная служба. 2015.- № 8.- С.32.

антикоррупционного механизма¹, в том числе, посредством урегулирования конфликта интересов на гражданской службе.

Также они установили порядок формирования кадрового резерва и основные направления работы с ним; условия оплаты труда гражданских служащих по определенным должностям; сбалансировали административно-правовое регулирование государственной службы и деятельности государственных служащих в сочетании с субсидиарным применением норм трудового законодательства.

До принятия Федерального закона № 79-ФЗ данную сферу отношений регулировал Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Кроме того, гражданская служба регламентируется нормативными документами, которые содержат нормы трудового права. К таким актам, безусловно, относится Трудовой кодекс Российской Федерации².

Также, к источникам законодательства РФ о гражданской службе относятся и иные федеральные законы. Например, Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»³ устанавливает в соответствии с Конституцией Российской Федерации основания возникновения права государственных гражданских служащих на пенсию по государственному пенсионному обеспечению и порядок ее назначения, определяет стаж государственной гражданской службы, регламентирует среднемесячный заработок, из которого исчисляется размер пенсии федеральных государственных гражданских служащих.

¹ Музалевская Е.А. Коррупция в системе государственной службы России: истоки и тенденции (1992 - 2005 гг.) / Е.А. Музалевская // Следователь. - 2013. - № 12. - С. 56.

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – ст. 3.

³ О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 17.12.2001. – № 51. – ст. 4831.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в ст.8 закрепляет за государственным гражданским служащим обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, указывая, что невыполнение данной обязанности является правонарушением, влекущим освобождение государственного служащего от замещаемой должности либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В ч.1 ст.9 Федеральный закон «О противодействии коррупции» обязывает государственного гражданского служащего уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений¹.

Отношения, связанные с государственной гражданской службой, регулируются также указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации. Большинство указов Президента РФ относится к организации государственной службы, в том числе и гражданской службы. Одним из наиболее важных таких нормативных документов является Указ Президента РФ от 10.03.2009 года №261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»².

Данным указом определены задачи и направления реформирования

¹ О противодействии коррупции Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ // Консультант Плюс: Высшая школа – Выпуск 16. Осень 2011 / ЗАО «Консультант Плюс».

² Указ Президента РФ от 10.03.2009 года №261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» / Российская газета. 2009.- № 4864.

государственной службы Российской Федерации. В настоящее время федеральная программа продолжает свою реализацию.

Осуществляемые меры содействуют формированию цельной системы государственной службы РФ по уровням и видам на основе общности требований, принципов, законодательных ограничений, основных социальных гарантий госслужащих, в том числе на федеральной гражданской службе и на гражданской службе субъектов РФ, которая обеспечивает равные условия прохождения гражданской службы, усилению взаимосвязи гражданской и муниципальной службы.

В целях обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими своих служебных обязанностей Указом Президента РФ от 12.08.2002 года № 885 были утверждены общие принципы служебного поведения государственных служащих.

Для совершенствования нормативно-правовой базы по вопросам гражданской службы были изданы указы Президента РФ, которые направлены на реализацию многих норм Закона.

К данным актам можно отнести следующие:

- Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»;

- Указ Президента РФ от 27.09.2005 № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих»;

- Указ Президента РФ от 19.11.2007 № 1554 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы, и установлении федеральным государственным

гражданским служащим месячных окладов за классный чин в соответствии с присвоенными им классными чинами юстиции» и др¹.

Также огромное значение в организации гражданской службы имеют Постановления Правительства Российской Федерации. Правительство РФ регламентирует порядок определения количества высших, главных, ведущих и старших должностей государственных служащих в федеральных органах исполнительной власти. Подобного рода постановления принимались Правительством РФ по отдельным федеральным органам исполнительной власти.

Постановлениями Правительства РФ устанавливаются дополнительные льготы работникам центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, Правительство РФ обеспечивает финансирование расходов, связанных с проведением аттестации федеральных гражданских служащих, проведением квалификационных экзаменов и проведением конкурсов на замещение вакантных должностей федеральной гражданской службы.

Также Правительство утверждает форму анкеты, которая подлежит представлению гражданином РФ, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы.

К числу иных источников законодательства о гражданской службе необходимо отметить нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Например, Приказ ФНС РФ от 15.04.2009 № ММ-7-4/241@ «Об утверждении методики проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, состава, сроков и

¹ Указ Президента РФ от 19.11.2007 N 1554 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы, и установлении федеральным государственным гражданским служащим месячных окладов за классный чин в соответствии с присвоенными им классными чинами юстиции».

порядка работы конкурсных комиссий Федеральной налоговой службы»¹; Приказ Министра обороны РФ от 22.12.2005 N 545 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими в Министерстве обороны Российской Федерации»²; Приказ Минобрнауки РФ от 22.09.2010 N 950 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих Министерства образования и науки Российской Федерации, необходимым для исполнения должностных обязанностей»³ и др.

Часть 2 статьи 5 Федерального закона «О государственной гражданской службе»⁴ предусматривает, что к источникам законодательства о гражданской службе относятся ратифицированные Российской Федерацией международные договоры. Россия – участник большого числа международных договоров, регулирующих отношения, связанные с гражданской службой. В качестве примеров можно привести: Всеобщая Декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН); Международный пакт о гражданских и политических правах (принят от 16 декабря 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН. СССР подписал Пакт 18 марта 1968 г. с заявлением. Пакт вступил в силу для СССР 23 марта 1976 г.); Международный пакт об

¹ Приказ ФНС РФ от 15.04.2009 N ММ-7-4/241 «Об утверждении методики проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, состава, сроков и порядка работы конкурсных комиссий Федеральной налоговой службы».

² Приказ Министра обороны РФ от 22.12.2005 № 545 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими в Министерстве обороны Российской Федерации».

³ Приказ Минобрнауки РФ от 22.09.2010 № 950 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих Министерства образования и науки Российской Федерации, необходимым для исполнения должностных обязанностей».

⁴ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

экономических социальных и культурных правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. СССР подписал Пакт 18 марта 1968 г. С заявлением. Пакт вступил в силу для СССР 3 января 1976 г.).

ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

2.1. Понятие и сущность административно-правового статуса государственного гражданского служащего

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» под государственной службой понимается «профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; Федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; Субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федерального государственного органа; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Уставами, Законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий Государственных органов Российской Федерации».¹ В научной же литературе общепризнанного определения понятия «государственная гражданская служба» нет. Следует заметить, что в определении понятия «государственная гражданская служба» в качестве ведущего признака выделяется прилагательное «государственная» - сущность и значение государственной службы определяются сущностью государства.²

Государственная гражданская служба, в первую очередь, призвана

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² Овсянко Д.М. Административное право России. – М.: Инфра-М, 2008. – С. 87.

обеспечивать практическое осуществление задач, функций и основных черт государства. Поэтому госслужащий в рамках полномочий по замещаемой должности всегда выступает от имени и по поручению государства.

В юридической науке также можно наблюдать существенное расхождение и в определении целей государственной гражданской службы. Так, Ю.Н. Старилов выделяет в качестве цели государственной службы «практическое осуществление функций государства, решение его задач, обеспечение благосостояния общества, удовлетворение публичных интересов на основе принципов и положений, установленных в Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Федерации».¹

А.Ф. Ноздрачев говорит о нескольких целях, в частности: упорядочение работы государственного аппарата; установление требований к функциям и полномочиям по государственным гражданским должностям; определение компетентности и профессиональной подготовленности государственных гражданских служащих; регламентация способов и процедур анализа и оценки эффективности функционирования государственного аппарата; формирования условий обеспечения государственных гражданских служащих, включая материальные, социальные и правовые гарантии государственной гражданской службы».²

Несложно заметить, что во втором подходе к определению целей государственной гражданской службы, государственные чиновники замыкаются в основном на аппаратные потребности, а и интересы людей отходят на второй план. Нужно отметить, что цели и смысл нормального государства состоят в том, чтобы благоприятствовать материальному и духовному развитию своего народа.

¹ Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. – Воронеж, 1996. – С. 102.

² Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для государственных служащих. – М.: Статут, 2008. – С. 87.

Государственные гражданские служащие наделены особым правовым статусом для выполнения поставленных перед ними целей и задач государства. Обладание таким статусом возможно на основе соответствующего законодательства, и в связи с замещением должности гражданской службы.

Правовой статус госслужащего характеризуется наличием значительных показателей, которые связаны с тем, что государственный гражданский служащий – это лицо, органически встроенное в систему государственно-служебных отношений, урегулированных публичным правом, нормами конституционного, административного, трудового и иных отраслей права.

Правовой статус государственного гражданского служащего содержит в себе три компонента:

- 1) конституционный статус российского гражданина;
- 2) статус (или отдельные элементы статуса) наемного работника в соответствии с трудовым законодательством РФ;
- 3) административно-правовой статус в соответствии с законодательством РФ о государственной службе.

Таким образом, правовой статус имеет трехмерный характер: как человека; как гражданина, реализующего свое право на труд; как лица, замещающего должность государственной службы и реализующего государственную власть.

В юридической литературе даётся следующее определение правового статуса государственного гражданского служащего: «Правовой статус государственных служащих представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственность служащих, установленных законодательством и гарантированных государством¹.

Автор Ю.Н. Старилов, исследователь в области так называемого

¹ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. - 5-е изд., пересмотр. и доп. - М. : Норма, 2011. - с. 294.

«служебного права», рассматривает правовой статус государственного служащего как центральный элемент правового института государственной службы, объясняя это тем, что все остальные элементы созданы для «обслуживания» функционирования государственной службы: «Другие элементы правового института государственной службы конкретизируют, уточняют правовой статус государственных служащих и позволяют в полной мере реализовать их потенциал». ¹ Об эффективной реализации прав и обязанностей служащего, если не установлена в нормативном порядке система прохождения службы или способы замещения государственных должностей государственной службы, говорить нельзя.

В соответствии с п. 4 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы².

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ устанавливает следующие элементы правового статуса гражданского служащего:

- основные права гражданского служащего;
- основные обязанности;
- ограничения, связанные с гражданской службой;
- запреты, связанные с гражданской службой;
- требования к служебному поведению;

¹ Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации / Ю.Н. Старилов.- Воронеж, 1996. – С. 319.

² О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Консультант Плюс: Высшая школа – Выпуск 16. Осень 2016 / ЗАО «Консультант Плюс».

- урегулирование конфликта интересов на гражданской службе.

Изучение элементов правового статуса субъектом какой-либо деятельности в юридической литературе, как правило, начинают с категории «права», а затем «обязанности». Именно такой порядок, пожалуй, сложился под влиянием приоритетов общего трудового права, пафосом которого является защита трудовых прав и интересов работников, наряду с регламентацией сопутствующих при этом обязанностей.

Однако, обращаясь к исследованию данных категорий применительно к статусу гражданских служащих принципиально важно иметь в виду следующее. Если в правовом регулировании трудовых отношений частных лиц на первом месте для них стоят «права», то для регуляции деятельности чиновников государства важно исходить из приоритета публичных интересов общества и граждан, которым призваны служить чиновники государства, а не наоборот.¹

Для общества и граждан государства гораздо более значимо выполнение его чиновниками должностные обязанности, так как служебные права предоставляются им в связи с необходимостью реализации обязанностей. Тем более, что любой чиновник должен совершать вмененные ему в служебные обязанности действия вне зависимости от собственного желания или предпочтений, в то время как использовать предоставленные для исполнения своих обязанностей права, он может с немалой долей субъективного усмотрения².

При таком понимании соотношения данных элементов статуса гражданских служащих порядок их рассмотрения должен быть изменен в последовательности, которую целесообразно начинать с обязанностей, а затем

¹ Гришковец А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия // Государство и право. – 2004. - №1. – С. 24-36.

² Сознает ли российский чиновник, что он служит обществу // Современное право. - 2003. - № 8. - С. 32.

прав. На этом основании в подобной же последовательности с полным обоснованием представляется проводить регламентацию обязанностей и прав гражданских служащих в специальном законодательстве.¹

Права и обязанности государственных гражданских служащих являются главными элементами их статуса, так как успешное выполнение ими своих непосредственных функций возможно лишь в том случае, когда правовыми нормами обозначен круг стоящих перед ними задач и определен объем служебных полномочий.

В современной отечественной литературе о государственной службе встречаются классификации прав и обязанностей, в основу которых положены разнообразные критерии.

Профессор В. М. Манохин права государственного служащего делит на две группы:

- 1) Реализуемые в процессе непосредственного осуществления должностных полномочий;
- 2) обеспечивающие выполнение госслужащим его должности².

Обязанности он также делит на две группы:

- 1) по непосредственному осуществлению должностных полномочий;
- 2) обеспечивающие исполнение должности.

Профессор А.Ф. Ноздрачев проводит более детальное деление. Обязанности он разделяет на: общегражданские, повышенные, дополнительные, наиболее общие. Среди прав он выделяет имущественные и неимущественные.

По другому основанию он проводит единое деление обязанностей и прав на:

- 1) относящиеся к существу служебной деятельности и
- 2) сопутствующие статусу.

¹ Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих // Конституционное и муниципальное право. – 2013. - №3. – С. 16.

² Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. - Екатеринбург, 2014. – С. 90.

Профессор Д. М. Овсянко различает: во-первых, должностные права и обязанности, которые определяют полномочия по конкретной должности и, во-вторых, общие права и обязанности, установленный для всех государственных служащих.¹

В современной России права и обязанности гражданского служащего определяются федеральными законами и законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

Такое положение вызывает неоднозначное восприятие в юридической литературе. Так, профессор В.П. Шайхатдинов, полагает, что определение основных обязанностей и прав гражданских служащих (как федеральных, так и субъектов федерации) необходимо отнести исключительно к федеральному ведению, а субъекты Российской Федерации должны иметь возможность лишь уточнять их исходя из местных условий. При этом ученый ссылается на то, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти Российской Федерации, регулирование службы в органах которой в соответствии с частью 1 статьи 76 и частью 1 статьи 77 находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Фиксирование специальных прав и обязанностей в законодательстве вследствие многообразия сфер государственного управления, осуществляемого гражданскими госслужащими, не имеет юридического значения. Они закрепляются нормативными правовыми актами, устанавливающими компетенцию конкретных государственных органов.

Если взять Положения «О Министерстве здравоохранения Российской Федерации», «О Министерстве транспорта Российской Федерации», то в них можно найти конкретное содержание специальных прав и обязанностей гражданских служащих соответствующих государственных органов, которые

¹ Овсянко Д.М. Административное право России. – М.: Инфра-М, 2014. – С. 147.

реализуются ими в определенных отраслях и сферах государственного управления.

Другой, не менее важной особенностью, служебных обязанностей и прав гражданских служащих является то, что они наделяются ими не только федеральным законом и другим нормативным актом федерального уровня, но и законом субъекта федерации, тогда как другие государственные служащие, являясь федеральными служащими, наделяются ими исключительно только на основании федерального закона.

Также правовой статус гражданских служащих зависит от условий, в которых проходит государственная служба. Поэтому и особенности статуса государственных служащих могут определяться какой-либо объективно возникшей общественно-политической или же государственно-правовой ситуацией: например, введением режима чрезвычайного положения или военного положения, объявлением мобилизации, введением установленных специальными законами других административно-правовых режимов. В данных случаях содержание статуса государственного служащего существенным образом может изменяться.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ установил общие условия государственной службы:

- формирование кадрового состава государственной службы;
- поступление на государственную службу и ее прохождение;
- присвоение классов чин, дипломатических рангов, воинских и специальных званий;
- стаж (общая продолжительность государственной службы)
- учет персональных данных государственных служащих;

- ведение Реестра государственных служащих.¹

Помимо вышеуказанных общих условий прохождения государственной службы, гражданские служащие могут приобретать дополнительные полномочия. В ходе службы для них могут устанавливаться специальные обязанности и особые условия прохождения службы.

Важным является вопрос о моменте приобретения статуса государственного гражданского служащего. Госслужащий приобретает данный статус со дня подписания служебного контракта и издания приказа (акта) о назначении на должность государственной службы.

При проведении конкурса на замещение вакантной должности государственный служащий приобретает правовой статус с момента утверждения результатов конкурса и издания приказа о назначении на должность государственной службы. В некоторых случаях возможны и иные сроки приобретения служащим правового статуса (например, с момента принятия присяги на верность государству).

Утрата правового статуса государственного служащего происходит в следующих случаях:

- расторжение служебного контракта по соглашению сторон;
- расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего либо по инициативе представителя нанимателя;
- расторжение срочного служебного контракта;
- прекращение и приостановление служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон;
- прекращение служебного контракта вследствие нарушения обязательных правил при его заключении;
- расторжение служебного контракта в связи с выходом гражданского

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

служащего из гражданства Российской Федерации;

- достижение предельного возраста пребывания на государственной службе.

Однако в административно-правовом регулировании правового статуса гражданских служащих имеется юридический пробел, затрагивающий защиту госслужащего в случае смены высшего руководства государственного органа. Такие положения в комплексе прав и гарантий отсутствуют. Самые распространенные способы увольнения неугодных служащих в данном случае являются аттестация и реорганизация государственного органа.

В первом случае решение проблемы было найдено путем закрепления обязанности привлечения в состав аттестационных комиссий независимых экспертов, а для второго случая до сих пор не разработано эффективного правового решения. Неугодный государственный гражданский служащий (особенно замещающий должность категории «руководители») может быть отстранен от должности путем упразднения или реорганизации структурного подразделения государственного органа, в которое возглавляет или в котором работает. Практика показывает, что действующее законодательство не предоставляет служащему должных гарантий защиты от подобных ситуаций, хотя и содержит ряд положений, связанных с изменениями существенных условий служебного контракта в части служебно-должностного положения служащего (ст. 28, 29, 31, 32 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹).

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

2.2. Классификация государственных гражданских служащих

Государственная гражданская служба осуществляется лицами, занимающими должности государственной службы в органах государственной власти. Даже руководители крупных государственных предприятий и учреждений не относятся к госслужащим.

Закон подразделяет должности государственной гражданской службы на четыре категории:

1) руководители государственных органов и их заместители (руководители) - замещают должности на определенный срок или без ограничения срока полномочий;

2) помощники (советники) руководителей - замещают должности на срок, ограниченный сроком полномочий соответствующего руководителя;

3) специалисты - обеспечивают профессиональное выполнение государственным органом установленных задач и функций, замещают должности без ограничения срока полномочий;

4) обеспечивающие специалисты - обеспечивают выполнение в государственном органе общих функций администрирования (информационную, документальную, финансово-экономическую, хозяйственную и др.) и занимают должности без ограничения срока полномочий.

Государственные гражданские служащие делятся не только по категориям, но и по классным чинам (ст.11 № 79 ФЗ)¹. Они присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью в пределах группы должностей гражданской службы по результатам квалификационного экзамена. Всего в гражданской службе имеется пять классных чинов и по три

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

класса в каждом классном чине.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин действительного государственного советника РФ 1, 2 или 3 класса.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы, присваивается классный чин государственного советника РФ 1, 2 или 3 класса. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы, присваивается классный чин советника государственной гражданской службы РФ 1, 2 или 3 класса.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы старшей группы, присваивается классный чин референта государственной гражданской службы РФ 1, 2 или 3 класса. Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы младшей группы, присваивается классный чин секретаря государственной гражданской службы РФ 1, 2 или 3 класса. Высшим классным чином государственных должностей федеральной гражданской службы является действительный государственный советник РФ 1 класса, низшим — секретарь гражданской службы РФ 3 класса.

Должности государственной гражданской службы, сгруппированные по государственным органам, в которых они учреждены, по категориям и другим признакам, вносятся в реестры должностей. Формирование реестра должностей федеральной гражданской службы и реестров должностей государственной службы каждого субъекта Российской Федерации предусмотрено ст.10 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 утвержден Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, установлены унифицированные наименования должностей федеральной

гражданской службы и проведена их классификация по категориям, группам, федеральным государственным органам¹. Данный реестр был принят впервые. Ранее такого документа, который содержал наименование всех должностей, не было. Руководители государственных органов обязаны привести наименования должностей федеральной гражданской службы в этих органах в соответствии с Реестром².

В научной литературе огромное внимание уделяется проблеме классификации государственных служащих. При классификации используются различные критерии: по характеру выполняемой служащим работы; по органам, где работают служащие по характеру должностных функций; по масштабу деятельности органов, в которых работают служащие; по характеру полномочий государственных служащих³.

В зависимости от уровня государственной власти, государственные служащие могут быть разделены на федеральных государственных гражданских служащих, действующих в масштабе России, и государственных гражданских служащих субъектов РФ, действующих в масштабе республики, края, области, автономной области, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных округов. Принцип деления государственных служащих по уровням государственного управления считается наиболее старым, появившимся вместе с возникновением государственной службы. В России он используется с начала XX в. и по сей день. Российская Федерация имеет два уровня управления - федеральный и региональный (субъектов Федерации). Соответственно два уровня имеет и государственная служба.

В зависимости от ветвей государственной власти различаются государственные служащие, замещающие государственные должности в

¹ О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы: Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. №1574 // Российская газета. 2006. 12 января.

² Государственная служба России: исследования, разработки, подготовка кадров. Информационно-аналитический бюллетень №18. - М.: Издательство РАГС, 2008. - С. 55.

³ Овсянко Д.М. Административное право России. - М.: Инфра-М, 2014. - С. 102.

органах представительной (законодательной), исполнительной и судебной власти¹.

По характеру выполняемой работы служащие подразделяются на служащих государственных органов, осуществляющих задачи и функции государства, их труд носит организационный, управленческий характер; служащих государственных предприятий, учреждений, организаций, деятельность которых характеризуется организацией, соответственно, производственных процессов, социально-культурной и иной деятельности. Эта деятельность направлена на выполнение задач, возложенных на соответствующие предприятия, учреждения, организации. При этом среди данной категории служащих выделяются: служащие-специалисты, выполняющие производственные и иные функции, и служащие - руководители предприятий, учреждений, организаций.

Выделяется также группа служащих, которые совмещают выполнение и тех, и других функций (например, руководитель учебного заведения, медицинского учреждения и др. может сочетать руководство соответствующим учреждением с педагогической, лечебной и иной деятельностью).

По характеру полномочий государственные служащие делятся на должностных лиц и вспомогательный персонал. К должностным лицам, относятся государственные служащие, наделенные правом совершать в пределах своей компетенции юридически значимые действия властного характера, т.е. действия, влекущие правовые последствия: возникновение, изменение и прекращение правовых отношений.

Государственные гражданские служащие также могут быть разделены на группы: лица, принимающие присягу (например, сотрудники таможенных органов); служащие, не принимающие присягу (например, служащие отделов и

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для государственных служащих. – М.: Статут, 2012. – С. 149.

управлений областной администрации).

Особую категорию должностных лиц образуют представители административной (исполнительной) власти.

К данной категории можно отнести должностных лиц, которые наделены правом в пределах своей компетенции предъявлять юридически властные требования, а также принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, не находящимися в их служебном подчинении, должностными лицами или органами, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от их форм собственности и ведомственной подчиненности. Представителями административной власти являются сотрудники полиции, представители различных контрольно-надзорных служб (пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического надзора и другие¹).

Подводя итог второй главе дипломной работы, необходимо отметить, что в настоящее время в России реформы законодательства о государственной гражданской службе идут по следующим основным направлениям: демократизация государственной гражданской службы, сближение различных моделей государственной службы (путем их взаимообогащения и взаимопроникновения); усиление роли базовых системообразующих законов о государственной службе; расширение сферы применения конкурсов при поступлении на государственную службу.

Правовой статус гражданского служащего включает в себя: конституционный статус российского гражданина; статус (или отдельные элементы статуса) наемного работника в соответствии с трудовым законодательством РФ; административно-правовой статус в соответствии с законодательством РФ о государственной службе.

Вопрос об административно-правовом статусе государственного

¹ Мартиросян Е.В. Понятие и виды юридической ответственности государственных гражданских служащих // Государство и право. Юридические науки. – Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2014. – С. 45-55.

служащего окончательно еще не решен. По сути, проведено лишь «развертывание статуса наемного работника в государственных органах, регулируемого трудовым законодательством, в статус государственного служащего».

Российское законодательство и практика государственного строительства пока не вышли на уровень понимания статуса государственного служащего как человека государственного, служащего государству и защищенного государством, человека, способствующего обеспечению социально-политических и экономических ценностей общества.

ГЛАВА 3. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

3.1. Права, обязанности и гарантии государственного гражданского служащего

Законодательство Российской Федерации о государственной гражданской службе наделяет обширным кругом прав, предоставляемых государственным гражданским служащим.

Права государственного служащего выступают в качестве узлового элемента правового статуса государственного служащего. Именно права раскрывают демократизм государственной службы и обуславливают ее эффективное функционирование¹.

Права гражданских служащих можно разделить на две группы. Первую группу составят служебные, вторую - личные права. В свою очередь, первая группа подразделяется на две подгруппы: общеслужебные и должностные права².

К первой подгруппе относятся права, которыми обладает каждый государственный служащий:

- обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности, критерии оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показатели результативности профессиональной служебной деятельности и условия должностного роста;

¹ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. - 5-е изд., пересмотр. и доп. - М. : Норма, 2014. – С.298.

² Овсянко Д.М. Административное право России. – М.: Инфра-М, 2014. – С. 102.

- получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;
- доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации.

Огромное разнообразие должностных прав (вторая подгруппа) - принимать на работу, распределять средства, штрафовать и т.д. - обусловлено разнообразием должностей и должностных обязанностей.

К группе личных прав относят те, которые связаны:

- с карьерой служащего, и в этом плане он имеет право на: должностной рост на конкурсной основе; профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку;
- с реализацией его прав на материальное обеспечение, отдых (медицинское страхование, государственное пенсионное обеспечение);
- с реализацией его права на защиту, которое включает в себя право на: защиту сведений о гражданском служащем, проведение по его заявлению служебной проверки, государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества.

Личные права имеют следующую отличительную черту: некоторыми такими правами могут пользоваться и члены семьи гражданского служащего, например, право на медицинское обслуживание или служебную квартиру.

Полный перечень прав государственного гражданского служащего содержится в статье 14 Федерального Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Так, гражданский служащий имеет право на:

- 1) обеспечение надлежащих организационно-технических условий,

необходимых для исполнения должностных обязанностей;

2) ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

4) оплату труда и другие выплаты в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом;

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;

6) доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

7) доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;

8) ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также ознакомление с личным делом его письменных объяснений и других документов и материалов;

9) защиту сведений о гражданском служащем;

10) должностной рост на конкурсной основе;

- 11) профессиональное развитие в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;
- 12) членство в профессиональном союзе;
- 13) рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;
- 14) проведение по его заявлению служебной проверки;
- 15) защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения;
- 16) медицинское страхование в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;
- 17) государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;
- 18) государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Права гражданского служащего имеют смысл только тогда, когда они обеспечены правовыми гарантиями. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сделана попытка сформулировать и должным образом зафиксировать данные гарантии в гл. 10 и 11¹.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» разделяет гарантии на две группы: основные и дополнительные (ст. 52, 53 Закона).

Основные гарантии предоставляются гражданским служащим для обеспечения их правовой и социальной защищенности, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

порядке компенсации ограничений.

Так, согласно ст. 52 № 79 ФЗ гражданским служащим гарантируются:

1. равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы если иное не установлено настоящим Федеральным законом;

2. право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3. условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;

4. отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

5. медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет, в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;

6. обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также навремя прохождения обследования в медицинской организации, оказывающей специализированную медицинскую помощь, в соответствии с федеральным законом;

7. выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и

законами субъектов Российской Федерации;

8. возмещение расходов, связанных со служебными командировками. Порядок и условия командирования гражданского служащего устанавливаются соответственно указом Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

9. возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган. Порядок и условия возмещения расходов гражданскому служащему устанавливаются соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

10. защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральным законом;

11. государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

Кроме основных гарантий гражданскому служащему могут предоставляться и дополнительные. В соответствии со статьей 53 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» служащий имеет право на:

1) дополнительное профессиональное образование с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;

2) транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой

должностигражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, установленных соответственно нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

3) замещение иной должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы или упразднении государственного органа;

4) единовременную субсидию на приобретение жилого помещения один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;

5) иные государственные гарантии.

Законодательство РФ о гражданской службе не регламентирует принципы реализации государственных гарантий гражданских служащих, но на основе анализа научной юридической литературы и основных положений закона можно вывести следующие принципы:

- принцип всеобщности гарантий;
- принцип обеспечения прав и свобод личности;
- принцип единства основных государственных гарантий независимо от уровня гражданской службы;
- принцип стабильности занимаемого положения и перспективы служебного роста гражданского служащего;
- принцип защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность;
- принцип ответственности органов государственной власти и должностных лиц за реализацию государственных гарантий гражданских служащих. Помимо прав гражданский служащий наделен обязанностями, за выполнение которых ему предоставляются властные полномочия, денежное

вознаграждение, различные льготы.

Статья 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет перечень основных обязанностей гражданских служащих. Так, гражданский служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

5) соблюдать служебный распорядок государственного органа;

6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

8) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи;

10) сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;

11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

12) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

При исполнении своих служебных обязанностей гражданский служащий должен руководствоваться следующими принципами служебного поведения, которые утверждены Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 года № 885¹: добросовестное исполнение служебных обязанностей, на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственного органа; исключение действий, связанных с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных (служебных) обязанностей; соблюдение норм служебной, профессиональной этики и правил делового поведения; проявление корректности и внимательности в обращении с гражданами и представителями организаций; неиспользование своего служебного положения для оказания на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов, лично его касающихся и другие.

Весьма интересен опыт правового закрепления служебных обязанностей гражданских служащих в регионах Российской Федерации. Исходя из текста

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 года № 885 «Общие принципы служебного поведения государственных служащих».

отдельных законов субъектов Федерации о государственной гражданской службе, можно сделать вывод о том, что круг обязанностей гражданских служащих, определяемый законами регионов России, и гражданских служащих Российской Федерации, закрепленный Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ, практически одинаков.

Закон Омской области, помимо обязанностей, предусмотренных федеральным законодательством, устанавливал, что дополнительно государственный служащий обязан: обеспечивать защиту государственных интересов Омской области; не допускать и не совершать действий в обход установленного порядка осуществления государственной службы, соблюдать нормы служебной этики; не использовать служебное положение для извлечения личных выгод; не совершать действий, затрудняющих работу государственных органов, а также приводящих к подрыву их авторитета¹.

Противоречащей Федеральному закону следует признать обязанность государственного служащего Республики Татарстан при необходимости по указанию руководителя государственного органа выполнять дополнительную работу в соответствии с законодательством о труде, Республики Татарстан. В соответствии с федеральным законодательством на государственного служащего исполнение дополнительных обязанностей по другой государственной должности государственной службы может быть возложено только с его согласия².

Таким образом, в настоящее время эти противоречия в основном разрешаются путем приведения в соответствие регионального законодательства о гражданской службе с нормами Федерального закона «О государственной

¹ Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. - Екатеринбург, 2014. – С. 76.

² Артамонов Ю.Д., Головин Е.Г., Панишев С.А. Правовые основы государственной службы Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. - Н.Новгород: Издательство Волго-Вятской академии государственной 2013. – С. 70.

гражданской службе Российской Федерации» №79-ФЗ. Так, закон города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» от 26 января 2005 года № 3 в части основных обязанностей полностью повторяет Федеральный закон, за исключением одного пункта. В данном пункте указано: «В случае неисполнения гражданским служащим правомерного поручения он несет ответственность в соответствии с федеральными законами».

3.2. Ограничения, запреты и виды ответственности государственного гражданского служащего

Социальная значимость административных запретов и ограничений в механизме правового регулирования, особенно в публично-правовой сфере, безусловно, высока, поскольку в правильном соблюдении отношений, которые складываются в данной сфере, заинтересованы общество и государство.

Как отмечает Козбаненко В.А., «Исходя из негативного исторического опыта злоупотреблений чиновников в рабовладельческих, феодальных и ранних буржуазных государствах, общество выявило необходимость установления для чиновников государственного аппарата ряда правоограничений, основной задачей которых выступают правовая охрана граждан от произвола и борьба с такими пагубными явлениями, как служебные злоупотребления и коррупция в органах государственной власти¹.

В советский период отечественной истории вопросы, касающиеся ограничений и запретов, связанных с государственной службой, в теории административного права не исследовались, а опыт дореволюционной правовой науки и законодательства не учитывался. На протяжении длительного времени данная проблема оставалась за рамками научного анализа. Лишь в начале 90-х гг. XX века остро возникли вопросы, связанные с запретами и ограничениями на государственной службе и современному законодательству о государственной службе пришлось заново обращаться к системе мер, позволяющих снизить уровень коррупции в системе государственной службы².

Правовые ограничения – это установленные законом пределы, выйти за которые нельзя, но в которых могут совершаться любые действия либо те,

¹ Козбаненко В.А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание / В.А. Козбаненко.- М., 2013.- С. 93.

² Куракин А.В. Ограничения для государственных служащих как способ предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы / А.В. Куракин. - М., 2012. С. 11-12.

которые предписаны, а все остальные, то есть не предписанные, запрещены. Данных ограничений не должно быть в избытке, но без них невозможна полноценная и законная самостоятельность, ибо они необходимы в качестве средства обеспечения свободы. Они призваны преградить путь нарушениям законов.

Ограничения и запреты для государственного служащего имеют абсолютный характер, т. е. они действуют для него в течение всего времени прохождения службы и не могут быть отменены или заменены другими положениями.

Статья 16 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает ограничения для гражданского служащего.

Так, Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1. признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
2. осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;
3. отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;
4. наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением

медицинской организации;

5. близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6. выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7. наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8. представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9. непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу;

10. утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами;

11. признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту) - в течение 10 лет со дня истечения срока, установленного для обжалования указанного заключения в призывную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации, а если указанное заключение и (или) решение

призывной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации по жалобе гражданина на указанное заключение были обжалованы в суд, - в течение 10 лет со дня вступления в законную силу решения суда, которым признано, что права гражданина при вынесении указанного заключения и (или) решения призывной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации по жалобе гражданина на указанное заключение не были нарушены.

Закон о государственной гражданской службе в качестве ограничения содержит также непредставление гражданином, который желает поступить на государственную гражданскую службу, а также гражданским служащим установленных Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В соответствии со ст. 20 указанного федерального закона, гражданин при поступлении на гражданскую службу, а также гражданский служащий ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляют представителю нанимателя сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Положение о представлении сведений о полученных гражданским служащим доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера гражданского служащего утверждается соответственно указом Президента РФ и нормативным правовым актом субъекта РФ. Перечень доходов, являющихся объектом налогообложения, установлен в ст. 209 Налогового кодекса РФ.

К имуществу, являющемуся объектами налогообложения, относятся:

1) автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы, мотосани, моторные лодки, гидроциклы, несамоходные (буксируемые суда) и другие водные и воздушные транспортные средства (ст. 359 Налогового кодекса РФ);

2) земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) (ст. 389 Налогового кодекса РФ);

3) жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения (ст. 2 Закона РФ от 9 декабря 1991 г. «О налогах на имущество физических лиц» 20).

В соответствии со статьей 33 Федерального закона № 79-ФЗ несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств гражданским служащим является основанием прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы¹.

Федеральными законами для отдельных категорий служащих устанавливаются иные ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением. Например, лицо не может быть принято на службу в органы и учреждения прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно имело или имеет судимость.

Также широкое применение в регулировании отношений, возникающих на государственной службе, имеет административный запрет.

Запреты – это закрепленные правовыми нормами предписания, которые не позволяют субъекту совершать определенные действия под угрозой применения мер государственного принуждения.

По мнению Ю.Н. Слепченко, для запретов в административном праве характерны следующие признаки: 1) формальная определенность; 2) общеобязательность; 3) властность; 4) взаимовыгодность для общества и субъектов управленческих отношений; 5) пассивный характер желаемого поведения.

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрены запреты для гражданского служащего. Так, в соответствии со статьей 17 данного закона гражданскому служащему запрещается:

- 1) замещать должность гражданской службы в случае:
 - a. избрания или назначения на государственную должность, за исключением случая, установленного частью второй статьи 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах);
 - b. избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;
 - c. избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;
- 2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного

органа), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени государственного органа;

3) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

4) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения);

5) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

6) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

7) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

8) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

9) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством

Российской Федерации и другие.

Данный перечень запретов для госслужащих вызывает определенные нарекания. Так, например, одним из запретов для гражданского служащего является занятие предпринимательской деятельностью, под которой понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке¹. Гражданскому служащему запрещено заниматься предпринимательской деятельностью как самостоятельно, так и через доверенных лиц.

Таким образом, оформляя бизнес на доверенное лицо, госслужащий, выполняющий свои непосредственные профессиональные обязанности, одновременно может получать прибыль от занятия предпринимательством. Поэтому законодателю необходимо исправить данный пробел, чтобы при трактовке этой нормы не возникали спорные моменты.

Кроме того, гражданскому служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть 1) от 30.11.1994 г. N 51-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. –1994. – №32. – Ст. 3301.

финансовыми инструментами»¹.

Также законодательством РФ запрещено гражданину, уволенному с гражданской службы, разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей².

Нормы, предусматривающие правоограничения государственных служащих, закреплены также в уставах некоторых субъектов Федерации. Например, ст. 83 Устава Свердловской области запрещает областным государственным служащим получать какое-либо вознаграждение за осуществление должностных обязанностей, помимо должностного оклада и предусмотренных законодательством премий, надбавок, ценных подарков, компенсаций и пособий. В ст. 73 Устава Вологодской области полностью воспроизводятся ограничения, связанные с государственной службой, которые предусмотрены в п. 1 ст. 11 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»³.

Запреты и ограничения являются одной из главных проблем в содержании антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих. В настоящее время есть объективная необходимость образования антикоррупционных стандартов должностного поведения государственных гражданских служащих, которые бы стали составной частью их административно–правового статуса.

Антикоррупционные стандарты служебного поведения, которые устанавливаются для государственных гражданских служащих, обязаны

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² Там же.

³ Артамонов Ю.Д., Головин Е.Г., Панишев С.А. Правовые основы государственной службы Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. - Н.Новгород: Издательство Волго-Вятской академии государственной службы, 2013. – С. 70.

содержать комплекс запретов, ограничений, определенных государственной службой, требования профессиональной этики, а также служебные средства, которые впоследствии будут их стимулировать.

Беспорядочное установление запретов и ограничений никогда приносило ожидаемого эффекта, а лишь наделяет дополнительной властью лиц, которые впоследствии, обладая бесконтрольной властью, будут выстраивать противоправную систему государственной службы в целом и в ее составных частях¹.

Необходимо отметить, что за нарушения запретов и ограничений, установленных для гражданских служащих, применяются меры юридической ответственности.

Юридическая ответственность – высшая организационная форма принуждения, ключевой институт государственно-правового принуждения, предполагающий возможность оспаривания субъектом, в отношении которого применяется принуждение, решение компетентного органа публичной власти о применении к нему мер государственного принуждения².

Пункт 3 статьи 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает виды ответственности, наступающих в случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения руководителя: дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная.

Дисциплинарная ответственность – это применение мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за совершение дисциплинарного проступка или за другие неправомерные

¹ Хориноев А. О. Правовой статус государственного служащего – помощника судьи // Администратор суда. – 2013. – № 3. – С. 10 – 14.

² Мартиросян Е.В. Понятие и виды юридической ответственности государственных гражданских служащих // Государство и право. Юридические науки. – Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2014. – С. 45-55.

действия, не преследуемые в уголовном порядке¹.

Статья 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» раскрывает сущность дисциплинарной ответственности гражданского служащего. В данной статье отмечается, что за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным пунктом 2, подпунктами «а» – «г» пункта 3, пунктами 5 и 6 части 1 статьи 37 настоящего Федерального закона. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание².

При наложении дисциплинарного взыскания учитываются следующие факторы: 1) тяжесть совершенного проступка; 2) обстоятельства, при которых он совершен; 3) исполнение обязанностей на протяжении всей службы и поведение служащего.

Также имеются условия, при которых дисциплинарное взыскание считается снятым: 1) с момента наложения взыскания истек 1 год; 2) лицо не было повторно привлечено к дисциплинарной ответственности; 3) издан приказ о снятии дисциплинарного взыскания.

Другим видом юридической ответственности гражданского служащего является гражданско-правовая ответственность. Она заключается в том, что госслужащий обязан возместить вред, причиненный имуществу государственного органа или третьего лица вследствие неисполнения либо

¹ Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. М., 2012.– С. 214.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

ненадлежащего исполнения им своих должностных обязанностей. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования¹.

Также гражданский служащий может нести и административную ответственность, предусмотренную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими нормативными правовыми актами.

Административная ответственность - это применение судьями, органами и должностными лицами установленных государством мер административного наказания к физическим и юридическим лицам за совершение административных правонарушений².

Основанием для привлечения гражданского служащего к административной ответственности является нарушение налогового, таможенного, земельного и иного законодательства, за которое предусмотрена соответствующая ответственность. В КоАП РФ приводится перечень видов административных наказаний: 1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) дисквалификация³.

Также можно отметить тот факт, что некоторые правоведы выделяют еще один вид ответственности – конституционную ответственность. Государственные гражданские служащие становятся субъектами конституционной ответственности, если их деяния нарушают нормы Конституции РФ, а также в случае неисполнения своих конституционных обязанностей либо злоупотребления своими правами. В отличие от указанных выше видов нормы данной ответственности четко не регламентируются какими-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть 2) от 26.01.1996 № 14-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. –1996. – №5. – Ст. 410.

² Игнатов, В.Г. Государственная гражданская служба. Учебник, 2-е изд., доп. и перераб. – М., 2013. – С. 40.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001г. N 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. –2002. – №1. – Ст. 1.

либо нормативными правовыми актами.

Ответственность государственного гражданского служащего – весьма обширное понятие. Функция государственной службы – быть аппаратом государственной службы и создавать условия для взаимодействия государственных органов и граждан. Каждый поступок гражданского служащего влечет определенные юридические последствия для граждан, а также их различных объединений.

В настоящий момент формирование новой российской государственности зачастую замедляется в результате слабой дисциплины и безответственности чиновников и работников на федеральном и региональном уровнях власти. Неисполнение либо нарушение нормативных актов порочит государственную власть, создает возможность для коррупции, нарушает права граждан, подрывает основы конституционного строя России, поэтому нужно сформировать целостную теорию государственно-правового принуждения.

В связи с этим предлагается внести ряд изменений в действующее законодательство Российской Федерации: установить ответственность государственных гражданских служащих, в специальной статье Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепить принцип ответственности государственных гражданских служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих должностных обязанностей; изложить в новой редакции законодательную дефиницию дисциплинарного проступка; пересмотреть существующую в органах государственной власти систему оценки эффективности деятельности государственного гражданского служащего с установлением равновесия между его поощрением и наказанием.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках исследуемой нами темы можно сделать следующие выводы, которые являются результатом рассмотрения поставленных исследовательских задач:

Во-первых, исторический путь формирования правового статуса государственных служащих условно можно разделить на четыре этапа:

- первый этап - появление государственной службы как особой сферы профессиональной деятельности;
- второй этап - развитие государственной службы в царской России;
- третий этап - развитие государственной службы в советский период;
- четвертый этап - государственная служба в XXI веке.

Во-вторых, государственная служба играет главную роль в организации государственного механизма. По нашему мнению, государственную службу следует рассматривать и как осуществление государственными органами кадровой функции управления, и как практическую деятельность всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета и занимающих должности в аппарате государственных органов.

В-третьих, принципы государственной службы - это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих. В современном законодательстве закреплено восемь принципов государственной гражданской службы:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;

– равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

- профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- стабильность гражданской службы;
- доступность информации о гражданской службе;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

По нашему мнению, в представленный перечень необходимо включить еще два принципа:

- принцип экономической эффективности деятельности государственных служащих;
- принцип индивидуализации ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

В-четвертых, легальное определение понятия «государственный гражданский служащий» следует сформулировать следующим образом: «государственный гражданский служащий - это гражданин Российской Федерации, осуществляющий профессиональную деятельность на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, государственных учреждений и предприятий, а также других государственных организаций, лиц,

замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Исходя из анализа теории административного права и законодательства о государственной гражданской службе можно выделить шесть основных признаков, характеризующих понятие государственного гражданского служащего:

- гражданство Российской Федерации;
- владение государственным языком Российской Федерации;
- наличие должности государственной службы;
- наличие акта (приказа) руководителя государственного органа или его структурного подразделения о назначении на должность, а также подписанного служебного контракта;
- служащий добровольно берет на себя обязательства по прохождению государственной службы;
- денежное содержание из государственного бюджета - федерального или регионального.

В-пятых, административно-правовой статус государственного гражданского служащего – это совокупность возложенных на гражданских служащих обязанностей и предоставленных им прав, а также систему поощрений, ограничений, запретов, правил служебного поведения, гарантий и компенсаций государственных служащих.

Элементы административно-правового статуса государственного гражданского служащего закреплены в гл. 3 Федерального закона «О

государственной гражданской службе». По нашему мнению, структура этой главы должна быть изменена следующим образом:

- основные обязанности гражданского служащего;
- основные права гражданского служащего;
- ограничения, связанные с гражданской службой;
- запреты, связанные с гражданской службой;
- правила служебного поведения гражданского служащего;
- гарантии гражданского служащего;
- компенсации, связанные с гражданской службой.

В-шестых, основу административно-правового статуса государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации составляет должность гражданской службы как первичный элемент системы государственно-служебной организации субъекта Российской Федерации, посредством которой определяются принадлежность гражданина к государственной службе, ее определенному виду, уровню и государственному органу субъекта Российской Федерации, характер и степень участия государственного служащего в реализации полномочий данного государственного органа.

В-седьмых, ядро административно-правового статуса государственного гражданского служащего представляют его обязанности и права.

В законах о государственной службе большинства субъектов Российской Федерации перечень прав государственных служащих практически полностью совпадает с тем, который закреплен в федеральном законодательстве. Обязанности определенных категорий государственных гражданских служащих установлены в законах о прохождении службы в отдельных государственных органах, в положениях о государственном органе, в дисциплинарных уставах и положениях о дисциплине, в типовых правилах внутреннего распорядка. Обязанности по конкретной должности должны быть четко сформулированы в

правилах внутреннего распорядка соответствующего государственного органа, в трудовых договорах (контрактах) и должностных инструкциях государственных служащих.

В-восьмых, помимо прав и обязанностей статус государственных гражданских служащих включает в себя также ограничения и запреты, установленные законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.
2. О Правительстве Российской Федерации Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Российская газета, № 245, 23.12.1997.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Российская газета – 18.06.1996 – № 113.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – ст. 3.
8. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный

закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ, 16.02.2009. – № 7. – ст. 776.

9. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011. – № 48. – ст. 6724.

10. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

11. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – №52 (ч. I) – ст. 6228.

12. О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ, 03.06.2002. – № 22. – ст. 2031.

13. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996. – № 3. – ст. 145.

14. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ, 24.04.1995. – № 17. – ст. 1455.

15. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 17.12.2001. – № 51. – ст. 4831.

16. О минимальном размере оплаты труда: Федеральный закон от 19.06.2000 № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Собрание законодательства РФ, 26.06.2000. – № 26. – ст. 2729.

17. О государственной тайне: Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ, 13.10.1997. – № 41. – стр. 8220-8235.

18. Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела: Указ Президента РФ от 30.05.2005 № 609 (ред. от 01.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 06.06.2005. – № 23. – ст. 2242.

19. О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ, 01.01.2007. – № 1 (1 ч.). – ст. 203.

20. О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 (ред. от 15.07.2015 г.) // Собрание законодательства РФ, 25.05.2009. – № 21. – ст. 2544.

21. Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы: Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 // СПС «КонсультантПлюс»

22. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Собрание законодательства РФ, 07.05.2012. – № 19. – ст. 2338.

Материалы правоприменительной практики

1. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона «Об основах

государственной службы РФ», статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре РФ», статьи 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» и статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в РФ»: Определение Конституционного Суда РФ от 03.10.2002 г. №233-О // Собрание законодательства РФ, 2003. – № 12. – ст. 1174.

2. О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 62 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2013. – № 10.

Научная и учебная литература

1. Абрамов В. И. Правовой статус ребенка // Современное право. 2005. № 9.
2. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. С. 102.
3. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть: Учеб. М., 2009.
4. Антонова Н.М. Проблемы реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3.
5. Балабанов И.Т. Основы финансового менеджмента. Как управлять капиталом - М.: Финансы и статистика, 2015 г..
6. Басовский Л.Е. Теория экономического анализа: Уч. пособие. М.: ИНФРА-М, 2011.222 с.
7. Вассерман Н.В. Правовые ограничения и запреты, связанные с замещением должностей государственной гражданской службы // Известия Иркутской государственной экономической академии, 2009. – № 2. – с. 19-23.
8. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: Учеб. М., 2004.