

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему Административно-правовой статус государственных служащих

Студент

О. О. Шкурдюк

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н. К. П. Федякин

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Аннотация

Актуальность настоящего исследования обуславливается тем, что институт административного статуса государственных служащих является основным элементом, обеспечивающим здоровую деятельность государственного аппарата, который в свою очередь обеспечивает общественное благополучие. Следовательно, любые проблемы, возникающие при функционировании данного института, требуют немедленного анализа и поиска путей их устранения.

Целью исследования данной выпускной квалификационной работы является изучение понятия, особенностей и проблемных аспектов административно-правового статуса государственных служащих в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели были решены следующие задачи:

- рассмотреть теоретические основы административно-правового статуса государственных служащих;
- охарактеризовать структуру административно-правового статуса государственного служащего;
- определить проблемные аспекты реализации административно-правового статуса государственного служащего.

Структура выпускной квалификационной работы включает введение, три главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Содержание

Введение.....	4
Глава 1 Теоретические основы административно-правового статуса государственных служащих.....	7
1.1 Понятие, цели и принципы государственной гражданской службы.....	7
1.2 Сущность правового статуса государственного служащего.....	20
Глава 2 Структура административно-правового статуса государственного служащего.....	26
2.1 Права государственного гражданского служащего.....	26
2.2 Обязанности государственного гражданского служащего.....	30
Глава 3 Проблемные аспекты реализации административно-правового статуса государственного служащего.....	38
3.1 Ограничения и запреты в деятельности государственного гражданского служащего.....	38
3.2 Вопросы ответственности государственных служащих.....	45
Заключение.....	65
Список используемой литературы и используемых источников.....	68

Введение

Актуальность темы исследования. С развитием государственности, возрастает роль и значение государственной гражданской службы. Это связано с тем, что необходимо своевременно и качественно исполнять функции государства. Для того чтобы функции выполнялись в срок и с точностью необходимо тщательно отбирать кадровый персонал. В Российской Федерации продолжает непрерывно совершенствоваться правовая база, регламентирующая государственную гражданскую службу, основу которой составляет Конституция РФ.

Государственная гражданская служба в современном виде прошла длительный исторический путь эволюционного развития. Прошлый опыт является позитивным для государственной гражданской службы, так как ее регламентация является объемной и содержательной. Это может быть наглядным с позиций допустимости или губительности повторений прошлого и увидеть возможные тенденции развития административных правоотношений в сфере государственной гражданской службы.

Законодательство о государственной гражданской службе должно содержать в себе отечественный опыт и мировые стандарты. Реформы по улучшению государственной гражданской службы проводятся в совокупности с другими преобразованиями в стране, которые имеют целью повышению уровня благосостояния граждан РФ, а также развитие всех сфер жизнедеятельности общества.

Вместе с тем, современными проблемами государственной гражданской службой являются: недоверие граждан к деятельности государственных гражданских служащих; отсутствие четкого соотношения конкретных мер режима ограничений и запретов с мерами юридической ответственности, что может создать (и реально создает) несоответствие противоправного деяния государственного гражданского служащего и меры ответственности, применяемой в отношении его; несовершенство правового

регулирования труда государственных гражданских служащих, и другие проблемы.

Актуальность настоящего исследования обуславливается тем, что институт административного статуса государственных служащих является основным элементом, обеспечивающим здоровую деятельность государственного аппарата, который в свою очередь обеспечивает общественное благополучие. Следовательно, любые проблемы, возникающие при функционировании данного института, требуют немедленного анализа и поиска путей их устранения.

Целью исследования данной выпускной квалификационной работы является изучение понятия, особенностей и проблемных аспектов административно-правового статуса государственных служащих в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть теоретические основы административно-правового статуса государственных служащих;
- охарактеризовать структуру административно-правового статуса государственного служащего;
- определить проблемные аспекты реализации административно-правового статуса государственного служащего.

Объектом исследования выступают государственно-служебные отношения, возникающие в процессе формирования государственной гражданской службы в Российской Федерации.

Предмет исследования составляют нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие порядок административный статус государственных служащих в Российской Федерации.

Теоретической основой данного исследования являлись научные труды таких авторов, изучавших вопросы административно-правового статуса государственных служащих, как Кравченко Е.О., Кромская Я.М., Попова

Л.Н., Кузнецов А.А., Гудкова Е.В., Майстренко Е.С., Мамонов Ю.М., Махмудова П.А., Омельченко А.С., Оробец В.М., Амиантов А.А., и других авторов.

Методологической основой исследования являются общенаучный диалектико-материалистический метод, а также частно-научные методы: системный, сравнительно-правовой, исторический, формально-логический, метод анализа теоретического и нормативно-правового материала.

Структура выпускной квалификационной работы включает введение, три главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретические основы административно-правового статуса государственных служащих

1.1 Понятие, цели и принципы государственной гражданской службы

Издавна в России считалось, что государственная служба предполагает: связь с государством, обязанность, долг, верность, преданность, готовность оказывать услугу, защищать интересы общества. Современное понятие «государственная служба» возникло в нашем государстве в девяностые годы двадцатого века и связано со становлением государственной службы как нового правового института.

Как справедливо отмечает И.В. Седаев, «государственная гражданская служба, как вид профессиональной деятельности предусматривает исполнение полномочий государственных органов лицами, находящимися на государственных должностях на основе непрерывности, преемственности, компетентности, профессионализма. Это профессия требует специальной подготовки и получения специального образования» [26, с. 159].

До настоящего времени, в специальной литературе нет единого подхода к определению сущности государственной службы. Существуют различные концепции определения сущности государственной службы: политическая, социальная, правовая, которые имеют собственный предмет, метод исследования, понятийный аппарат.

При этом, исследуемый термин можно рассматривать в двух смыслах – широком и узком. В широком смысле, государственная гражданская служба – это подсистема государственной службы, состоящая из элементов (таких как нормативно-правовая база, принципы, виды и уровни гражданской службы, кадровая политика, механизм управления гражданской службой, порядок поступления, прохождения и т.д.), которые отражают особенности функционирования, организации и управления рассматриваемой подсистемы.

В узком смысле, раскрывается социально-правовая характеристика государственной гражданской службы.

Несмотря на большое количество определений, приоритет в рассмотрении государственной службы отдается трактованию ее как публично-правового института общественной службы профессионально подготовленных граждан – обществу в целом и российскому государству в частности.

Так, Л.А. Шведов понимает государственную службу как «организацию постоянной профессиональной деятельности работников по осуществлению полномочий государственных органов и учреждений публичной власти». Он ставит акцент на организационном аспекте государственной службы. При этом, сама деятельность государственных служащих в понятие государственной службы не входит» [35, с. 77].

Схожей позиции придерживается также ряд исследователей, в рамках подхода которых, государственная служба представляет собой деятельность кадрового персонала органов государственной власти с властными полномочиями по осуществлению функций государства, как вне государственного органа, так и внутри него [36, с. 581].

Ряд исследователей, при трактовке понятия государственной службы, опираются на ее институциональный характер, то есть государственная служба «является институтом ведения публичных дел; институтом реализации законов и функций государства. Более того, данный институт формируется и устанавливается в виде системы административных органов, который обеспечивает и гарантирует реализацию государственных и политических задач» [26, с. 159].

Д.А. Шеверева предлагает рассматривать государственную службу шире и предлагает определять ее как «государственно-правовой и социальный институт. Государственная служба как социальный институт играет важную роль в решении задач повышения уровня жизни населения, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, составляющих главное

содержание политики государства» [36, с. 580].

Существует также точка зрения, согласно которой, государственная служба определяется как институт, призванный обеспечить выполнение государственными служащими социальной функции государства, а не только полномочий государства. Исходя из этого, сторонники этой точки зрения считают, что государственная служба – это предмет публичного права, а, следовательно, недопустимо рассматривать государственного служащего как работника, имеющего лишь особенности правового статуса, установленного законом [8, с. 181].

С точки зрения трудового подхода, можно отметить, что «деятельность государственных служащих регулируется и оценивается с учетом того, что эта служба осуществляется в форме профессионального труда, содержит социально-трудовой компонент и потому нуждается в адекватных способах правового регулирования как вид наемного труда. Следует отметить, что каждый гражданский служащий в отдельности не реализует задачи и функции государства, а трудится в коллективе конкретного государственного органа, выполняя определенную служебную трудовую функцию» [9, с. 130]. Таким образом, государственная гражданская служба представляет собой наемный труд, организуемый государством, финансово и материально обеспечиваемый за счет средств соответствующего бюджета, направленный на реализацию общегосударственных интересов.

Государственный гражданский служащий, как наемный работник, профессионально исполняя свои должностные обязанности, рассчитывает на достойное денежное вознаграждение, возможность продвижения по службе и использования льгот и привилегий. В связи с этим, регулирование государственной гражданской службы должно использовать не только административно-правовые методы, но и трудовой инструментариий.

При административно-правовом подходе приоритет отдается не содержательной стороне государственной гражданской службы, а ее общему функциональному назначению; в свою очередь трудовой подход

рассматривает особенности гражданской службы как профессиональной трудовой деятельности и гражданских служащих как особый вид наемных работников.

В целом, необходимо подчеркнуть, что каждая из обозначенных точек зрения имеет полное право на существование в качестве научной концепции. В современных условиях профессиональная и функциональная составляющие государственной гражданской службы взаимосвязаны между собой и являются ее составляющими как публично-правового и частноправового институтов.

Изучив данные определения, можно выделить ряд признаков, характеризующих государственную гражданскую службу. Государственная гражданская служба представляет собой государственную деятельность, назначение которой зависит от назначения государства и его функций. Государственный служащий при исполнении своих должностных обязанностей всегда действует от имени и в интересах государства. Существенным признаком, характеризующим государственную службу, является профессиональная служебная деятельность, для осуществления которой необходимо наличие специальных квалификационных требований для решения государственных задач. Без наличия определенного образования и квалификации в той или иной сфере государственной службы, будет затруднительно осуществлять управление обществом и реализации функций органов государственной власти. Отсюда вытекает третий признак данного института, который заключается в обеспечении исполнения полномочий органов государственной власти посредством аналитических, организационных, интеллектуальных, прогностических и иных профессиональных умений лиц, замещающих должности государственной службы.

Государственная служба носит публичный, официальный, открытый характер, реализация которой происходит в публичных органах власти. При этом, государственными служащими являются не все работники того или

иного органа государственной власти, а только те, которые внесены в реестр должностей государственной службы.

В научной литературе существует множество взглядов на классификацию государственной службы. Классификация производится по различным основаниям: отрасли, сферы, виды.

Ряд исследователей относительно видов государственной службы выделяет следующий перечень – «военную службу, службу в органах внутренних дел, государственную налоговую службу, службу в таможенных органах, службу в органах и учреждениях прокуратуры, службу судебных приставов, служебную деятельность государственных нотариусов и служебную деятельность аудиторов счетной палаты» [1, с. 335].

Вместе с тем, указанный список нельзя на настоящий момент считать исчерпывающим. В настоящее время, данный список можно значительно увеличить, добавив в него такие виды служб, как антимонопольная, службу Роспотребнадзора, санитарно-эпидемиологические службы и т.п.

В отдельных исследованиях высказывается мнение о том, что «всю государственную службу федерального уровня можно разделить на три вида, к которым отнести: государственную гражданскую, военную и правоохранительную службы» [21, с. 148]. Изложенный на законодательном уровне список видов государственной службы, включает в себя все имеющиеся виды службы. При этом, такой вид государственной службы, как государственная гражданская наиболее широкий по своей содержательной части, так как подвидов этой службы, основываясь на законодательных актах, большинство.

В целом, государственная служба представлена межотраслевым институтом, охватывающим практически все нормы отраслей права. Государственная служба представляет собой сложный комплексный организационно-правовой институт, характеризующийся многообразием элементов, связей, закономерностей и особенностей.

На протяжении уже нескольких десятилетий предпринимаются меры

по реформированию указанных системы путем внесения изменений в действующее законодательство и принятия новых нормативных правовых актов.

Основным законом, установившим основы государственной гражданской службы, является Конституция Российской Федерации [11].

Во-первых, данный нормативный правовой акт обладает в правовой системе России высшей юридической силой. Данное обстоятельство означает, что любой закон, регулирующий те или иные отношения в различных областях, не должен противоречить положениям Конституции Российской Федерации, в противном случае будут применяться положения Основного закона России.

Во-вторых, Конституция РФ закрепляет основополагающие начала государственной гражданской службы. Так, закрепляя в своих положениях основы конституционного строя, федеративное устройство, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, самостоятельность органов местного самоуправления, а также равный доступ к государственной службе, Конституция Российской Федерации выступает основным регулятором в области отношений, связанных с государственной гражданской службы. Федеральное законодательство также имеет огромное значение в области организации государственной гражданской службы, но оно принимается непосредственно на основании Конституции Российской Федерации.

К основным федеральным законам, регламентирующим отношения, связанные с прохождением и организацией государственной гражданской службы, относятся Федеральный закон от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы» [32] и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [31].

Принятый в 2003 году Федеральный закон № 58-ФЗ носит рамочный

характер по отношению к принятому в 2004 г. Федеральному закону № 79-ФЗ, поскольку определяет только основы государственной службы, при этом разграничивая такую службу на несколько видов: государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов. Данный закон закрепляет общие положения относительно перечисленных видов государственной службы, не конкретизирует организационные характеристики указанных видов государственной службы.

Статьей 11 ТК РФ [29] установлено, что на государственных гражданских служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной службе. Иными словами, отношения, связанные с государственной гражданской службой, регулируются специальными законами. При этом, в случае наличия пробелов в указанных законах и неурегулированности вопросов, связанных с государственной гражданской службой, применяются нормы трудового законодательства.

К иным законам, предусматривающим обязанности, ограничения и запреты для лиц, замещающих либо замещавших должности государственной гражданской службы, относится Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [33]. Данный закон имеет большое значение для антикоррупционной деятельности, поскольку содержит легальное определение понятия «противодействие коррупции», а также все основы противостоянию данного негативного явления.

В современных реалиях, можно выделить целый ряд проблем правового регулирования государственной гражданской службы в Российской Федерации.

Так, сегодня активно исследуется тема обеспечения права на равный доступ к государственной службе. При этом, принцип равенства в основном

рассматривается только с позиции поступления на службу, хотя не менее важным представляется и право ее прохождения. Право доступа к государственной службе может быть «нарушено по дискриминационному основанию, например, по тендерному или расовому признаку. Часто нарушение права происходит при сокращении штата - сокращаемым служащим не предоставляется равная возможность доказать свое право на оставление на службе» [38, с. 10].

Важной законодательной проблемой является отсутствие положений, которые бы регламентировали продвижение по службе государственных служащих. Кроме того, важен механизм их правовой защиты в случае смены высшего руководства государственного органа. Продвижение по службе решается на основе государственного интереса к оптимальному замещению должностей. Этот принцип приоритетен перед личным интересом государственного служащего. При этом государственный орган не должен препятствовать продвижению. Чтобы решить данную проблему предлагается законодательно предусмотреть регламент продвижения государственных служащих с учетом профессионального опыта и эффективности деятельности.

К сожалению, в России государственная служба устойчиво ассоциируется с коррупцией, и служащие не пользуются доверием у общества. Кроме того, в нашей стране информационная закрытость соседствует с закрытостью органов государственной власти. Последние не просто информационно закрыты, но и воспринимают государственную власть, как собственный ресурс. Закрепление информационной открытости и прозрачности в действующем законодательстве позволили бы обеспечить контроль за действиями государственных служащих.

Такой контроль можно реализовать в несколько этапов. Во-первых, регулярный мониторинг действий и решений государственных органов власти, должностных лиц. Для этого, необходим полный доступ к достоверной, качественной и актуальной информации; общественная

экспертиза решений органов государственной власти и госслужащих. Однако это требует привлечения большого числа экспертов, что делает данный этап гражданского контроля затратным. Во-вторых, публичное представление результатов экспертизы обществу. Данный этап реализуется через СМИ.

Интересно было бы использовать опыт других государств в борьбе с коррупцией. Например, «в Сингапуре применяется «коллективная ответственность» за получение взятки. В ситуации, когда государственного служащего обвиняют в коррупции, под удар попадают также его коллеги. Чаще всего их ждет увольнение. В частности, чиновники Сингапура попадают под «презумпцию коррумпированности», которая означает, что необходимо доказать легитимное происхождение имущества. Как в Сингапуре, так и в Швеции и Нидерландах, средством борьбы с коррупцией считается высокая заработная плата государственным служащим» [38, с. 10]. В Нидерландах материально поощряется отсутствие коррупционных связей и помощь в расследовании коррупционных преступлений [38, с. 11].

Несмотря на использование различных антикоррупционных технологий, страны, лидирующие в борьбе с коррупцией, придерживаются единой стратегии, применяя общепринятые механизмы. К их числу можно отнести прозрачность работы государственных ведомств и их служащих, изменение кадровой политики на государственной службе, разграничение полномочий государственных служащих.

Правовое регулирование государственной службы осуществляется немалым количеством нормативно-правовых актов, как законов, так и подзаконных. Поэтому, исследователи предлагают систематизировать нормы и нормативно-правовые акты, регулирующие государственную службу, а также устранить их множественность и противоречивость. В связи с чем, неоднократно обсуждалась идея разработки и принятия Кодекса государственной службы РФ. Причем, Кодекс мог бы выступить комплексным кодифицированным актом, который бы включал нормы различных отраслей. Важно понять, так ли необходимо принятие Кодекса,

так как его введение потребует изменения действующего законодательства, включая поправки в Конституцию РФ. Система регулирования государственной службы имеет многоуровневый характер, и введение Кодекса повлечет пересмотр разных уровней законодательства, что сегодня не является крайней необходимостью. На данном этапе, можно обойтись качественным пересмотром действующего законодательства, которое потребует определенного времени.

Необходимо отметить, что государственная служба является одним из сложных и постоянно формирующихся институтов в правовой действительности. Это обусловлено тем, что в ходе неё выполняются различные задачи государства, реализуются его цели.

Как справедливо отмечает Л.А. Шведов, «особую значимость в построении и функционировании государственной службы имеют принципы государственной службы, которые выражают основные закономерности в организации данного института, показывают значимость и социальную ценность отношений, возникающих в системе государственной гражданской службы» [35, с. 118].

А.А. Зобкова отмечает, что «принципы государственной службы, как научная категория определяют исходные положения и теоретические идеи, отражающие объективные закономерности развития общества и государства, наиболее характерные черты организации и функционирования не только самой государственной службы, но и всей системы государственного аппарата. Принципы государственной гражданской службы охватывают все правовые, организационные, функциональные и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы» [9, с. 355].

Один из важнейших принципов государственной службы – принцип федерализма, в соответствии с которым, институт государственной службы имеет двухэлементную систему.

Само понятие федерализма, как правового явления, тесно связано с организацией государственной власти в российском государстве. Его

появление обусловлено необходимостью создания такого устройства, которое обеспечивало бы единство и согласованное функционирование государства как целостной организации политической власти, а также развитие в его пределах структурных единиц.

В контексте теоретической модели современного российского федерализма базисом в организации органов государственной власти является принцип сочетания методов централизации и децентрализации. Первый, как известно, предполагает выстраивание государственной власти в рамках федерального центра. Метод же децентрализации выражается в возможности субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесённые к их компетенции, в разграничении предметов ведения между федерацией и субъектами.

Наличие двухуровневой системы государственного управления, параллельного действия федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов должно обеспечиваться синхронизированным друг с другом федеральным и региональным законодательством. Наличие же принципиальных различий между ними, а также преобладание конкурирующего фактора, безусловно, не может быть оправданным в организационном плане, поскольку ставит под угрозу целостность федеративного государства.

Таким образом, принцип федерализма в построении и функционировании государственной службы является институциональной основой для существования двух уровней системы государственной службы. При этом, организационный аспект данного принципа проявляется по отношению к государственной гражданской службе,

Принцип равного доступа к государственной службе заключается в том, что гражданин РФ независимо от расы, национальности, происхождения, пола и иных признаков, имеет право поступить на государственную службу.

При этом, в законодательстве РФ указано ряд требований к лицу,

желающему занимать должность государственного служащего. Например, отсутствие необходимого стажа или наличие судимости, являющихся основанием для запрета прохождения государственной службы не является нарушением данного принципа [21, с. 18].

Следовательно, запрещена дискриминация по любому из вышеперечисленных оснований. Данный принцип реализуется посредством участия граждан в конкурсе на вакантные должности гражданской службы [9, с. 356].

Принцип профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих выражается в предъявлении к государственным гражданским служащим соответствующих квалификационных требований, без наличия которых не представляется возможным поступление на гражданскую службу.

Квалификационные требования выражается в необходимости наличия соответствующего уровня образования, стажа работы для осуществления отдельных видов служебной деятельности, а также наличии соответствующих навыков и умений.

Необходимо отметить, что принцип профессионализма выражается также в соблюдении государственными гражданскими служащими всех запретов и ограничений, предъявляемых законодательством Российской Федерации.

Кроме того, принцип профессионализма возлагает на государственных гражданских служащих ряд обязанностей. Так, государственный служащий обязан знать в полном объеме свои права и обязанности, своевременно и качественно осуществлять функции, которые возложены с момента назначения на соответствующую должность. Также, одной из основных обязанностей для государственных гражданских служащих является знание предмета своей деятельности, поскольку только в случае добросовестного исполнения такими служащими данной обязанности, можно достичь продуктивного результата на службе [19, с. 156].

При этом, для эффективного и справедливого осуществления полномочий государственный служащий обязан знать помимо юридических, также нравственные нормы.

Принцип защищенности государственных гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность, как государственных органов (должностных лиц), так и физических и юридических лиц говорит о том, что гражданские служащие находятся под защитой государства, его законов и правоохранительных органов. Никто не вправе вмешиваться в их служебную деятельность, кроме лиц, прямо уполномоченных на то нормативными установлениями.

Резюмируя, следует сделать вывод о том, что в широком смысле, государственная гражданская служба – это подсистема государственной службы, состоящая из элементов (таких как нормативно-правовая база, принципы, виды и уровни гражданской службы, кадровая политика, механизм управления гражданской службой, порядок поступления, прохождения и т.д.), которые отражают особенности функционирования, организации и управления рассматриваемой подсистемы. В узком смысле раскрывается социально-правовая характеристика государственной гражданской службы.

Совершенствование нормативной правовой базы государственной гражданской службы является в настоящее время основным направлением развития систем государственной гражданской службы. На протяжении уже нескольких десятилетий предпринимаются меры по реформированию указанных системы путем внесения изменений в действующее законодательство и принятия новых нормативных правовых актов.

Принципы государственной гражданской службы - основополагающие и приоритетные начала, которыми должны руководствоваться все служащие, замещающие должности государственной гражданской службы, в процессе своей профессиональной деятельности. Принципы играют решающую роль в системе государственной службы. В частности, принципы профессионализма

и компетентности ставят перед собой задачу повышения уровня системы государственной службы, поскольку рост показателей эффективности самого государства как субъекта управления напрямую зависит от этого роста.

1.2 Сущность правового статуса государственного служащего

Успешное государственное управление возможно лишь на основе нормативной урегулированности административно-правового статуса государственных гражданских служащих, при условии его практической реализации.

Исследователи выделяют следующие характеристики государственной деятельности государственного служащего в Российской Федерации:

- государственными служащими выполняется труд, основной целью которого является направление общественного развития, организация и урегулирование общественной жизни, то есть публичных отношений;

- деятельность государственных служащих зависит от их правосознания, высокой профессиональной правовой культуры, так как они выполняют интеллектуальный труд, который состоит в обработке управленческой информации;

- также, в деятельности государственных служащих проявляется государственная власть, которая придает им специальный авторитет и должную гарантию;

- профессиональные знания государственных служащих формируют ценности и потребности всех граждан, тем самым обеспечивая гармоничность и эффективность взаимодействия государства и общества;

- труд, который выполняют государственные служащие, является высокопрофессиональным и предъявляет к каждому служащему четкие жесткие требования подготовки, поведения, личностных качеств и общения с людьми [34, с. 61].

Право поступления на государственную службу имеет любой

гражданин Российской Федерации независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Он должен быть совершеннолетним, владеть государственным языком и иметь профессиональное образование.

Исследователями справедливо отмечается, что «государственный гражданский служащий – не просто гражданин России, замещающий должности гражданской службы и получающий денежное довольствие из средств соответствующего бюджета (федерального, регионального), но и агент публичной власти, действующий от имени и по поручению государства и обладающий специальным статусом, устанавливающий его основные права и обязанности, ограничения и запреты, служебное поведение и гарантии» [39, с. 225].

Законодателем определено, что гражданским служащим является гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы, который 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.

Традиционно, понятие правового статуса «включает следующие элементы: права, свободы, гарантии, обязанности, законные интересы. Государственные гражданские служащие, как субъекты публичных правоотношений, обладают особым правовым статусом, который включает в себя публичные права, публичные обязанности, публично-правовые гарантии» [23, с. 130].

А.С. Омельченко отмечает, что «правовой статус гражданского служащего представляет собой комплекс прав, обязанностей, гарантий и ответственности, который приобретает гражданин с момента зачисления его

на государственную должность государственной службы. Это система предоставленных государственным служащим прав и возложенных на них обязанностей в сфере государственного управления и система гарантий при их реализации и исполнении. Структура правового статуса гражданского служащего, кроме указанных выше элементов, включает ограничения, запреты, требования к поведению, гарантии, в том числе и касающиеся экономического обеспечения» [19, с. 156].

«На сегодняшний день, актуальной является проблема структурирования элементов правового статуса государственных гражданских служащих. В юридической литературе встречаются различные подходы к структуре и содержанию статуса государственных служащих. Например, статус государственного служащего предлагается рассматривать как совокупность конституционного статуса российского гражданина, статуса работника в соответствии с нормами ТК РФ и административно-правового статуса в соответствии с законодательством о государственной службе» [17, с. 233].

На наш взгляд, правовой статус государственного служащего имеет преимущественно административно-правовой характер, так как именно он выражает наиболее важные связи государственного служащего с органами государственного управления.

«Эффективное государственное управление возможно лишь на основе полного и четкого урегулирования правового статуса государственных гражданских служащих» [15, с. 33].

Так, правовому статусу государственных гражданских служащих посвящена глава 3 Федерального закона от 11 августа 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В числе основных элементов содержания правового статуса государственного гражданского служащего, законодатель выделяет:

- основные права и обязанности гражданского служащего;
- ограничения и запреты, связанные с гражданской службой;

- требования к служебному поведению гражданского служащего;
- урегулирование конфликта интересов на гражданской службе.

Сюда же включены положения, касающиеся представления следующих сведений:

- о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- о расходах;
- о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [31].

«Вместе с тем, элементы правового статуса гражданского служащего можно увидеть и в других главах Федерального закона от 11 августа 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Так, в главе 11 «Государственные гарантии на гражданской службе» прописаны основные и дополнительные государственные гарантии гражданским служащим, а в главе 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе» закрепляется порядок поощрения и награждения гражданских служащих, а также привлечения их к дисциплинарной ответственности» [31].

В.И. Бродникова, В.А. Очаковский отмечают такую отличительную черту правового статуса гражданских служащих, как «особое административно-правовое обеспечение их служебной дисциплины. Под служебной дисциплиной на государственной гражданской службе понимается соблюдение служебного распорядка государственного органа или должностного регламента, обязательное для гражданских служащих. Соблюдение служебной дисциплины является одной из основных обязанностей гражданского служащего. Надлежащее исполнение данной обязанности обеспечивается особыми правовыми средствами, к которым относятся поощрения и награждения за гражданскую службу, а также дисциплинарные взыскания. Государство, наделяя государственных служащих определенными правами и возлагая на них соответствующие

обязанности, устанавливает ответственность за незаконное использование предоставленных прав и невыполнение либо ненадлежащее выполнение обязанностей. Гражданские служащие несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами» [4, с. 17].

Таким образом, можно согласиться с мнением исследователей, что «правовой статус государственных гражданских служащих включает в себя совокупность ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, особых требований к служебному поведению, исключающих конфликт интересов, а также требований к служебной дисциплине на гражданской службе, установленных федеральными законами, нормативными актами государственного органа и служебным контрактом гражданского служащего» [4, с. 18].

Как отмечают исследователи, «на сегодняшний день, регламентация правового статуса гражданских служащих является недостаточной. Нормы заключены в нескольких правовых актах, среди которых два федеральных закона и значительное количество подзаконных нормативных правовых. Для решения проблемы структурирования элементов правового статуса государственных гражданских служащих представляется важным объединить все основополагающие права и обязанности в едином нормативном правовом акте. Также более детальной регламентации требуют некоторые положения, среди которых:

- материальные и процессуальные аспекты института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих;
- систематизированные требования к поведению гражданского служащего;
- способы урегулирования и предотвращения конфликта интересов» [23, с. 131].

Таким образом, проведенное в данном параграфе работы исследование позволяет сформулировать общий вывод, что государственный гражданский

служащий является особым субъектом в системе гражданско-служебных отношений, ему доверяется выполнять по поручению и за определенную плату задач и функций государства. При этом, правовой статус гражданского служащего представляет собой комплекс прав, обязанностей, ответственности, гарантий, требований к поведению и ответственности, который приобретает гражданин с момента зачисления его на государственную должность государственной службы.

Глава 2 Структура административно-правового статуса государственного служащего

2.1 Права государственного гражданского служащего

Права государственного гражданского служащего являются важной частью его правового статуса. Так, «через совокупность прав, которые составляют статус государственного гражданского служащего, выражается его связь с органами государственной власти. Чем больше объем прав у служащего, тем больше влияния гражданский служащий может оказывать на орган государственной власти, и, наоборот» [7, с. 89].

Государственный гражданский служащий наделяется правами в соответствии со своей должностью и государственным органом, в котором он проходит службу. Права служащего ограничены его компетенцией.

Так, «поступив на гражданскую службу, служащий не лишается основных общегражданских прав. Они, наоборот, дополняются. Государственный гражданский служащий, также как и другие граждане Российской Федерации, имеет права и несет обязанности на равных началах. Права, которыми обладают граждане Российской Федерации, призваны косвенно стимулировать к эффективной деятельности на гражданской службе. Прежде всего, это права, которые являются материальной составляющей. Например, это право на материальное обеспечение в случае болезни, инвалидности. Также, в эту группу относится право на отдых, ежегодный оплачиваемый отпуск, а также дополнительный отпуск. Право на премии и иные выплаты, которые наступают при определенных обстоятельствах. Право на медицинское обслуживание служащего и членов его семье, на пенсионное обеспечение» [7, с. 88].

Также, «помимо материальных прав, у служащего есть право на защиту. Государственный гражданский служащий имеет право на ознакомление с материалами своего личного дела, вступать в

профессиональные союзы для защиты своих прав от нарушений со стороны кого-либо. Государственный гражданский служащий может обратиться в суд для защиты своих законных прав и интересов. Служащему гарантируется его защита и членов его семьи от насилия, угроз в связи с исполнением должностных обязанностей» [7, с. 88].

Права государственных гражданских служащих условно можно разделить на две категории: общие и специальные. Общими обладают все гражданские служащие, а специальными только те, которые занимают определенную должность.

И.Ф. Дедюхина права гражданского служащего разделила на три категории. В первую категорию она включает «права, которые обеспечивают понимание гражданскими служащими своего правового статуса и его юридическую защиту. Во вторую группу - права, которые стимулируют выполнение служебных обязанностей. Третья группа прав имеет следующее содержание: они должны способствовать должностной активности служащего, осуществлению конституционных прав и свобод, а также должны обеспечивать социальные гарантии гражданского служащего» [7, с. 89].

Ряд исследователей отмечает, что «к первой группе также следует отнести право на ознакомление с должностным регламентом, а также с другими документами определенной организации для понимания своего правового статуса. Вторая группа включает в себя право на доступ в государственные органы, органы местного самоуправления в связи с осуществлением должностных обязанностей. В эту группу также следует отнести на доступ к государственной тайне. Доступ к данным сведениям необходим для выполнения должностных обязанностей. В третью группу относится право на отдых, который обеспечивается нормальной продолжительностью трудового дня, право на выходные, ежегодный оплачиваемый отпуск. Также, в эту группу входит право на защиту жизни и здоровья гражданского служащего и членов его семьи» [37, с. 78].

А.И. Федоров предлагает «разделить права гражданского служащего на личные и служебные. Критерием разделения прав на две группы данный автор считает: личные принадлежат служащему при замещении должности, а служебные принадлежат гражданину при реализации полномочий. Далее, данный автор разделяет служебные права еще на две подгруппы: основные и должностные. Причем, основные содержатся в законе о гражданской службе, а должностные права служащего находятся в должностных регламентах определенного государственного органа» [34, с. 60].

Должностные права находятся в должностных регламентах. Данные права «специфичны, позволяют выделить гражданских служащих по виду деятельности, а также отличить правовой статус служащего. Например, государственный гражданский служащий на должности судебный пристав-исполнитель. Его должностные права будут следующими: проводить у работодателей проверки по поводу реализации исполнительных документов, налагать арест на денежные средства должника и т.д. Развитие и эффективная работа государственных органов и государства в целом зависит от работающих в нем лиц – гражданских служащих. Поэтому, государство заинтересовано в улучшении деятельности служащих. Для того, чтобы такая система как государственная гражданская служба постоянно прогрессировала необходимо формирование кадрового резерва. Данный резерв является правом служащего на самореализацию. Кадровый резерв, в первую очередь, направлен на удовлетворение интересов государства и граждан этой страны. При такой ситуации объектом, то есть, то, на что направлена деятельность субъекта будут сами гражданские служащие» [39, с. 225].

Необходимо отметить, что несмотря на достаточно подробное изложение прав государственных гражданских служащих в отдельной статье Федерального закона, необходимо выделить отдельные проблемы их реализации.

В частности, как отмечается Л.А. Шведовым, «право государственных

гражданских служащих на участие в социальном партнерстве надлежащим образом не обеспечено. Институт социального партнерства, который имеет достаточно глубокие исторические корни и подробно урегулирован в трудовом праве, практически отсутствует на государственной гражданской службе. Видится одним из важнейших направлений дальнейшего развития социального партнерства такое мероприятие, как последовательное внедрение соответствующей практики в служебные отношения. Только отдельные элементы, свойства и признаки социального партнёрства отражены в служебном праве» [35, с. 49].

Так, например, в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрена возможность «образования в государственных органах профсоюзной организации и право гражданского служащего вступать в эти организации, возможность принятия и регулирования отдельных условий прохождения гражданской службы на основе принятия коллективного договора» (п.п. 12 п. 1 ст. 14, ч. 3 ст. 45 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Л.А. Шведов отмечает, что «допустимость урегулирования некоторых нормативных положений относительно правового статуса гражданских служащих в рамках коллективных социально-служебных нормативных актов (коллективных договоров и соглашений) на гражданской службе предусматривается в федеральном законодательстве. В частности, гражданским служащим, которые имеют ненормированный служебный день, предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, продолжительность которого определяется коллективным договором или служебным распорядком государственного органа. Существует множество сфер, в рамках которых обнаруживается потребность в соответствующих видах и формах социального партнёрства. Опираясь на нормы трудового и служебного права, могут быть предусмотрены различные направления, формы и виды социального партнёрства на гражданской службе, реализация

которых во многом зависит от особенностей развития государственной службы в условиях административной реформы» [35, с. 51].

Вместе с тем, уже сейчас можно сделать предварительные выводы:

- социальное партнёрство на государственной гражданской службе сегодня никто не отрицает;

- социальное партнёрство на гражданской службе находится на стадии становления и его отдельные элементы нашли отражение в новом законодательстве государственной гражданской службе;

- социальное партнёрство на гражданской службе состоит преимущественно из «белых пятен» (пробелов), которые могут быть восполнены либо на основе норм трудового законодательства, либо введением особой главы в Федеральный закон о государственной гражданской службе, либо принятием специального федерального закона «О социальном партнерстве на государственной гражданской службе Российской Федерации».

«При этом, второй вариант решения проблемы видится наиболее предпочтительным, поскольку именно таким образом правовой статус государственных гражданских служащих будет урегулированы одним законодательным актом, что облегчит правоприменение» [21].

В качестве обобщающего вывода, необходимо отметить, что права данных субъектов административного права в целом носят обеспечивающий характер. Их наличие создает необходимые условия для успешной реализации служебных обязанностей государственных гражданских служащих.

2.2 Обязанности государственного гражданского служащего

Выполнение обязанностей – главное в деятельности государственных служащих. Так, «от того, каким образом, в каком объеме и как они исполняют свои должностные обязанности зависит продуктивность их

деятельности, а следовательно, всего государственного органа. Ведь каждый служащий государственного органа маленькая единица, которая приводит в действие всю работу государственного органа» [22, с. 27].

«Пробелом законодательства о гражданской службе является отсутствие понятия «обязанности государственного гражданского служащего». Представляется необходимым сформулировать научное определение «обязанности государственного гражданского служащего» и законодателю его закрепить» [12].

Обязанности гражданских служащих, которые закреплены на законодательном уровне содержатся в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». К ним относятся: «соблюдение всех нормативно-правовых, действующих на территории России, а также обеспечивать соблюдение данных актов; гражданские служащие поставлены в необходимость исполнять должностные обязанности в соответствии с регламентом государственного органа; служащий обязан исполнять поручение руководителей, которые наделены такими полномочиями законодательством РФ; в своей деятельности гражданский служащий при исполнении должностных обязанностей должен уважать и соблюдать права и законные интересы граждан РФ и организаций; служащий обязан непрерывно поддерживать свои профессиональные знания, навыки и умения на должном уровне; служащий должен сохранять тайну (государственную, частной жизни), и не распространять данные сведения где-либо; служащий обязан относиться бережно к имуществу, которое государственный орган предоставил ему для осуществления должностных обязанностей; в соответствии с законодательством РФ, служащий обязан предоставлять сведения о себе и членах своей семьи; служащий должен незамедлительно уведомить о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства; служащий обязан соблюдать ограничения и запреты, которые установлены законом о гражданской службе; служащий обязан в предусмотренных законом случаях уведомлять представителя

нанимателя о личной заинтересованности» [31].

Перечисленные обязанности для удобства их понимания целесообразно разделить в зависимости от сферы их применения, то есть произвести их классификацию.

Так, в сфере организации труда гражданские служащие обязаны:

- исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

- исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством (Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» уделяет особое внимание проблеме исполнения неправомερных поручений или приказов: государственный гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомερное поручение;

- при получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению государственного гражданского служащего, неправомερным, государственный гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомερности данного поручения с указанием положений российского законодательства, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме;

- в случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения;

- за исполнение государственным гражданским служащим неправомερного поручения государственный гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с российским законодательством);

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

- соблюдать служебный распорядок государственного органа.

В сфере материально-технического обеспечения государственные гражданские служащие обязаны беречь государственное имущество, в том числе предоставленное для исполнения должностных обязанностей.

В сфере должностной служебной деятельности гражданские служащие обязаны:

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

- поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

- представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством о государственной гражданской службе сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;

- соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами;

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

В сфере обеспечения безопасности гражданские служащие обязаны:

- не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие известными государственному гражданскому служащему в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся

частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

- 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.

В целом, можно заметить, что сочетание обязанностей разного назначения предоставляет государственным служащим возможность практически реализовывать их задачи и функции.

Таким образом, система обязанностей четко обозначена в законодательстве о гражданской службе и иных нормативно-правовых актах. Неукоснительное исполнение своих обязанностей также будет выполнять основную цель гражданской службы: обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина. Ведь, вся деятельность государственных органов сводится именно к тому, чтобы общество нормально функционировало, было предсказуемым.

Обязанности гражданских служащих реализуются, в основном, в двух формах: «соблюдение и исполнение. Данные две формы касаются не только гражданских служащих. Они относятся ко всем субъектам общественных правоотношений. Соблюдение можно обозначать как исполнение требований, которые установлены государством для гражданского служащего. Данные требования выражены в служебном контракте, который содержит конкретные обязанности служащего. Соблюдение всегда сопряжено с мерами государственного принуждения. За несоблюдение гражданским служащим своих обязанностей наступают определенные юридические последствия» [21, с. 142].

Соблюдение обязанностей состоит в пассивном поведении. Под пассивным поведением в данном случае понимается воздержание от совершения каких-либо действий. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе», про пассивные обязанности сказано в

статье про запреты. Данные запреты распространяются только на гражданских служащих. Запреты устанавливаются для служащих только для того, чтобы соблюдались основные принципы служения обществу и государству.

Следующая форма, в которой выражаются обязанности гражданских служащих: исполнение. Если соблюдения – пассивная форма поведения, то исполнения – это активные действия. Например, исполнять поручения соответствующих руководителей.

При этом, «как правило, есть два мотива, в соответствии с которыми такие формы обязанностей как соблюдения и исполнения осуществляются гражданскими служащими. Первым, что движет служащего исполнять обязанности – это внутреннее убеждение. То есть, добровольно, осознанно исполнять предписания закона. Вторым мотивом является страх гражданского служащего наступления юридических санкций, т.е. последствий, которые должны последовать за невыполнение должностных обязанностей» [7, с. 89].

И.Ф. Дедюхина классифицирует обязанности гражданских служащих «на две формы: правовые и неправовые. Критерием разграничения данных форм обязанностей являются последствия. При не исполнении обязанностей, выраженных в правовой форме наступают юридические последствия. При не исполнении гражданским служащим обязанностей, которые выражены в неправовой форме не влекут каких-либо санкций» [7, с. 90].

Исследователями отмечается, что «деятельность государственных гражданских служащих строго регламентирована законом. Невозможно отступление от такого правового регулирования. Все обязанности гражданских служащих должны быть четко выражены в нормативно-правовом акте, т.е. в правовой форме. Однако, бывают случаи, когда форма управленческих действий не содержится в нормативно-правовом акте. Следствием этого являются отсутствие правовой регламентации и отсутствие юридических последствий. Данная форма является неправовой или

организационной. Большинство форм управления являются правовыми» [7, с. 90].

Очевидно, что не должно быть неправовых форм управления. Деятельность по исполнению гражданскими служащими своих профессиональных обязанностей должна быть строго формализована. На законодательном уровне должны быть четко названы основания совершения определенных управленческих действий, должна быть обоснована необходимость их совершения. В итоге необходима процессуальная регламентация всей деятельности служащих.

Проблема правового установления процессуального порядка совершения управленческих действий и принятия государственно-властных решений является сегодня в России одной из наиболее насущных.

Вследствие этого, страдают права и свободы человека и гражданина, которые на практике не всегда обеспечиваются. Поэтому, одним из приоритетных направлений в деятельности гражданской службы является совершенствование административных процедур и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Как отмечают исследователи, «гражданские служащие исполняют свои профессиональные обязанности, которые четко закреплены в законе. Однако, сами служащие имеют право и возможность действовать тем или иным образом в тех или иных конкретных ситуациях. Существует определенное разнообразие подходов при решении возложенных на гражданских служащих обязанностей. Есть альтернатива, в соответствии с которой одна цель может достигаться различными путями. Главное, чтобы способы осуществления профессиональных обязанностей не противоречили закону и иным нормативно-правовым актам. Гражданский служащий при выборе формы деятельности должен руководствоваться целесообразностью. Это значит, что служащему необходимо выбирать методы действия, которые обеспечивают выполнение задач с наименьшими затратами сил, времени и средств. Существует свобода у гражданского служащего при выборе формы

осуществления деятельности, направленной на исполнение служебных обязанностей. Однако все эти формы должны быть регламентированы нормативно-правовыми актами. Иначе, действия гражданских служащих могут быть поставлены под сомнение, т.е. признаны недействительными. Несмотря на рамки, в которых действует служащий, у него есть свобода выбора между формами. Он должен творчески подходить к решению задач и применять те формы, которые рациональны» [7, с. 91].

Таким образом, можно сформулировать общий вывод, что обязанности государственных гражданских служащих являются основным элементом их правового статуса. Действия, которые обязан совершить служащий четко обозначены в законе или нормативно-правовом акте, тем самым, исключается произвол над служащим со стороны представителя нанимателя.

Глава 3 Проблемные аспекты реализации административно-правового статуса государственного служащего

3.1 Ограничения и запреты в деятельности государственного гражданского служащего

Законом устанавливаются некоторые ограничения права (запреты) для государственных служащих в целях создания условий, обеспечивающих эффективность профессиональной деятельности государственного служащего и пресечения злоупотреблений. Перечень таких запретов не позволяет государственному служащему:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- быть депутатом законодательного (представительного) органа РФ, законодательных (представительных) органов субъектов РФ, органов местного самоуправления;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- состоять членом органа управления коммерческой организацией, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;
- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию;
- получать гонорары за публикации и выступления в качестве

государственного служащего;

- получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию;

- принимать без разрешения Президента РФ награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций;

- выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами РФ или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

- принимать участие в забастовках,

- использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним. В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Государственный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в качестве одного из основополагающих начал государственной гражданской службы закрепляет принцип доступности

информации о государственной гражданской службе. Для его реализации Законом предусмотрен ряд специальных мер, обеспечивающих открытость государственно-служебных правоотношений. Это касается, например, включения представителей научных и образовательных учреждений, других организаций в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, в ряд комиссий, результаты деятельности которых имеют наиболее важное значение для гражданской службы, а именно: в состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов, в состав конкурсной комиссии, в состав аттестационной комиссии.

«Собственно, такой подход вполне соответствует идее правового государства, одним из принципов которого является транспарентность власти и ее подконтрольность гражданскому обществу» [37, с. 79]. Тем более удивительны некоторые запреты, установленные для гражданских служащих в связи с прохождением службы. Речь, в частности, идет о п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе», в соответствии с которым служащему запрещено допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности.

Как справедливо отмечает Е.В. Тимонина, «открытость государственной службы не может быть абсолютной. Государственные служащие, осуществляя непосредственную деятельность по реализации полномочий государственных органов, становятся нередко обладателями информации, разглашение которой может нанести реальный ущерб обществу, личности и государству, способствовать получению

необоснованных привилегий отдельными физическими и юридическими лицами и т.п.» [28, с. 73]. Можно отметить, что и международно-правовые акты, провозглашающие «право на свободу слова», указывают на возможность введения ограничений при его реализации.

«К сожалению, практика показывает, что установленный Законом запрет критики руководства может стать удобным средством избавления от чересчур принципиальных сотрудников на государственной гражданской службе» [11].

Так, Н.В. Тарабукина была уволена с государственной службы в связи с нарушением п. 10 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе», запрещающей высказывание суждений в отношении деятельности госорганов. В этой связи Н.В. Тарабукина обратилась в суд с иском к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Свердловской области о признании увольнения незаконным, восстановлении на работе. Судом было установлено, что истец направила обращение в Генеральную прокуратуру РФ, прокуратуру Свердловской области, в котором просила провести проверку деятельности Управления Роскомнадзора в связи с имеющимися фактами нарушения законодательства. По результатам проверки прокуратурой Свердловской области направлен ответ, в котором указано, что часть нарушений, указанных истцом, нашла подтверждение и в адрес руководителя Управления Роскомнадзора вынесено представление.

Не согласившись с результатами проверки, намереваясь привлечь внимание общественности, истец направила в информационное агентство «У» по электронной почте обращение, в котором изложила те же факты нарушения законности. После получения письма Тарабукиной журналисты обратились в Роскомнадзор с официальной просьбой прокомментировать изложенные претензии. В установленные законом сроки ответа на запрос не получили и опубликовали информационную заметку, в которой сообщили о факте обращения Тарабукиной Н.В. в прокуратуру [25].

В данном деле, суд посчитал установленным факт публичных высказываний истца в средствах массовой информации о деятельности государственного органа и его руководителя. При этом доводы истца о том, что она не высказывала суждений и не давала оценку деятельности Управления, а сообщила только о фактах нарушения законности, суд признал несостоятельными, поскольку, по мнению суда, понятие деятельности государственного органа или руководителя государственного органа должно трактоваться в широком смысле слова и включать в себя не только деятельность, непосредственно направленную на выполнение функций, для которых государственный орган создан, но и организационную, кадровую деятельность.

Конституционный Суд РФ рассматривал вопрос о соответствии данного запрета Конституции РФ неоднократно. Так, в 2015 г. в Конституционный Суд обратился гражданин И.В. Новиков, который в период службы в органах прокуратуры выступил в средствах массовой информации с заявлениями о коррупционном поведении должностных лиц руководства прокуратуры Смоленской области [20]. Впоследствии, заявитель был уволен со службы. По мнению И.В. Новикова, п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не соответствует Конституции РФ, ее ст. 3 (ч. 2) и ст. 29 (ч. ч. 1, 3 и 5), поскольку нарушает применительно к государственным служащим свободу слова и право на распространение информации. Конституционный Суд в данном деле фактически уклонился от оценки конституционности рассматриваемого запрета.

Однако, уже в 2016 г. Конституционному Суду РФ вновь пришлось вернуться к этому вопросу. За нарушение запрета, предусмотренного п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «гражданка Л.Н. Кондратьева была уволена с государственной гражданской службы. Нарушение, явившееся основанием увольнения, заключалось в том, что в своем выступлении на одном из

телеканалов Кондратьева подвергла критике деятельность Межрегиональной инспекции ФНС России по Центральному федеральному округу, где она проходила службу, в части, касающейся начисления заработной платы сотрудникам, находящимся в командировках, которое, по ее мнению, осуществлялось в противоречии с законодательством Российской Федерации». В резолютивной части Постановления от 30.06.2016 № 14-П [18] Конституционный Суд РФ не отменил рассматриваемый запрет, но дал ему общеобязательное для всех правоприменителей толкование.

По мнению Конституционного Суда РФ, нормативное положение п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не может рассматриваться как не допускающее публичного выражения государственным служащим своего мнения, суждения, оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы. При этом предполагается, что при оценке правомерности действий государственного гражданского служащего или сотрудника полиции необходимо учитывать содержание допущенных им публичных высказываний, суждений или оценок, их общественную значимость и мотивы, соотношение причиненного ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и другие значимые обстоятельства.

Вместе с тем, Конституционный Суд РФ отметил, что «в отдельных случаях лояльность государственного служащего, понимаемая как

формальное соблюдение запрета на выражение суждений, мнений и оценок, может затруднить или сделать невозможной защиту публичных интересов, законности, конституционных прав и свобод граждан, иных конституционных ценностей, притом что установленные законом в этих целях средства, включая отказ от исполнения неправомερных поручений, сообщение о коррупционных и других преступлениях, предложения о совершенствовании работы и т.п., могут быть недостаточными, безрезультатными или несоразмерно рискованными». Обратим внимание, сколько оговорок сделал Конституционный Суд РФ, признав за государственными служащими право в отдельных случаях высказать критические замечания в адрес руководства. По мнению Конституционного Суда РФ, эти отдельные случаи могут иметь место, когда нарушение носит системный характер и в него намеренно или объективно вовлечены служащие определенного структурного подразделения, в котором осуществляется государственная служба, что побуждает их к противодействию мерам, призванным обеспечить публичный интерес, включая борьбу с коррупцией, замкнутостью, неэффективностью государственной службы.

Из анализа данного Постановления вытекает, что самое существенное в его содержании то, что «Конституционный Суд РФ запретил формальное применение запрета высказывать публичные суждения как основания увольнения с государственной службы и тем самым обязал суды выяснять причину нарушения рассматриваемого запрета, а также оценивать ее значимость» [37, с. 80]. Однако, фактически «право на критику» здесь выступает чем-то вроде необходимой обороны: если отсутствует иная возможность защитить права и законные интересы (в том числе публичные), то гражданский служащий вправе высказать свое мнение. Свобода слова здесь носит исключительный характер.

Можно сформулировать общий вывод, что регламентация запретов и ограничений для государственных служащих связана с необходимостью

предусмотреть на законодательном уровне конгломерат препятствий для незаконного использования своих прав (властных полномочий), с потребностью нормативного формирования условий независимости служебной деятельности от давления со стороны иных лиц; для необходимого обеспечения результативности деятельности государственного служащего в современной России.

3.2 Вопросы ответственности государственных служащих

Государственный служащий - важнейшее звено между органами власти и гражданами, выражающее интересы общества в целом. Нормативно-правовые акты РФ закрепляют статус государственного служащего в целях обеспечения эффективности его деятельности.

Вместе с тем, открытым остается вопрос о применении ответственности к государственному служащему. Детальное изучение данного элемента обусловлено особенностями организационной структуры государственной службы и расширением прав государственного служащего. Защита интересов государственного служащего должна быть достигнута путем подробной регламентации его правового статуса.

Развитие институтов ответственности государственного служащего призвано не только укрепить его статус, защитить от неправомерных деяний, но и повысить значимость деятельности государственного служащего в целях защиты интересов населения перед органами власти.

Представляется необходимым отметить, что в источниках, носящих научный характер, существует несколько подходов к пониманию такой дефиниции, как «юридическая ответственность».

«Юридическая ответственность является одной из фундаментальных категорий юриспруденции. При этом, как справедливо отмечается исследователями, изучение института юридической ответственности

невозможно без его соотношения с родовым понятием социальной ответственности» [41, с. 176].

«Исходя из анализа теоретических источников, можно прийти к выводу о том, что под социальной ответственностью следует понимать — взаимосвязь между личностью и социумом, характеризующаяся взаимными правами и обязанностями по соблюдению предписаний социальных норм. Социальная ответственность проявляется в виде одобрения (поощрения) социальных норм и неблагоприятных последствий в результате их нарушения. Поскольку поведение человека может быть как социально полезным, так и социально вредным, то и ответственность рассматривается в двух аспектах: позитивном (перспективном) и негативном (ретроспективном)» [40, с. 101].

Позитивный (перспективный) аспект социальной ответственности проявляются в форме осознания индивидом своих обязанностей перед социумом и его элементами, а также осознании смысла своих действий.

В негативном (ретроспективном) смысле социальная ответственность проявляются в форме ответственности за совершенные поступки.

Необходимо отметить, что в юридической литературе представлены различные классификации социальной ответственности. Так, например, по способам регулирования и обеспечения социальную ответственность на правовую и моральную. При этом, большинство авторов сходится во мнении о том, что моральная ответственность значительно шире правовой.

Как отмечается в юридической литературе, любая социальная ответственность может наступить лишь при наличии двух условий:

свободы воли индивида;

возможности выбора варианта поведения [41, с. 178].

Первое условие может быть интерпретировано следующим образом: ответственность может нести только полностью дееспособное лицо (недееспособные индивида ответственности не несут).

Согласно второму условию, лицо не может быть привлечено к ответственности, если у него не было альтернативного выбора.

Для определения самого термина юридической ответственности требуется всестороннее и комплексное изучение данного явления в общей теории права и отраслевых юридических науках.

До недавнего времени в правовой науке господствовало понимание юридической ответственности как наказания за нарушение предписаний, закрепленных в нормах права. Целью юридической ответственности признавалось лишь воздействие на волю и сознание индивида, допустившего нарушение норм.

В дальнейшем, правовая доктрина юридической ответственности нашла своё развитие в концепции «двухаспектной юридической ответственности». Сторонники данной теории считают, что сущность юридической ответственности имеет дуалистический характер и включает в себя:

1. Позитивную составляющую. Данная составляющая возникает в результате добросовестного исполнения индивидом своих обязательств;

2. Ретроспективную составляющую. Данная составляющая возникает в результате нарушения правовых норм.

Идеи дуализма юридической ответственности нашли свое развитие в научных работах И.А. Ильина, который называл позитивную и негативную составляющую юридической ответственности предварительной и последующей соответственно. Предварительная ответственность — это чувство предстояния, стремление к совершенствованию, ведь еще не совершив поступка, человек уже знает о своей ответственности. Последующая ответственность существует как потенциальная угроза, превенция, она может не наступить, если личность ведет себя правомерно.

У рассматриваемой концепции нашлось немало противников. Так, такие ученые, как С.Н. Братусь, О.Э. Лейст, И.С. Самощенко, М.Х.

Фарукшин, Т. Н. Радько и др. отмечали недопустимость и необоснованность объединения в одном термине двух разнонаправленных механизмов.

Подавляющее большинство авторов воспринимают юридическую ответственность как меру государственного принуждения, и наиболее ярким тому примером может являться определение «юридическая ответственность представляет собой систему мер государственного принуждения применяемых к индивиду за нарушение правовых норм» [40, с. 230]. По мнению данного автора, основным элементом ответственности является не сама санкции правовых норм, а те лишения, которые претерпевает индивид – правонарушитель [40, с. 231].

Исходя из этого, можно прийти к выводу о том, что юридическая ответственность является инструментом принуждения к исполнению юридических обязанностей. Юридическая ответственность – принудительная форма исполнения юридических обязанностей, в случае неисполнения обязанностей в добровольном порядке.

Широкое распространение получил подход, согласно которому юридическая ответственность тождественна с санкцией нормы.

Так, один из последователей данного подхода определяет юридическую ответственность, как форму реализации санкций. В свою очередь, под санкцией понимается совокупность нормативно-определённых мер государственного принуждения, применяемых в случае правонарушения и содержащих его итоговую правовую оценку. Данную концепцию принято назвать нормативной, так как в её основе лежат отдельные нормы права и их структурные элементы - санкции.

Сторонники следующей точки зрения отождествляют ответственность и наказание, считая, что сущность ответственности выражается в неотвратимости наказания за противоправное деяние.

Следующий подход построен на том, что юридическая ответственность рассматривается как способность индивида осознавать сущность своих действий. Так, под юридической ответственностью следует понимать

способность индивида отдавать отчет в своем противоправном деянии и претерпевать на себе меры государственно-принудительного воздействия.

Неоднозначные подходы правоведов к пониманию юридической ответственности свидетельствуют о ее сложном и многоаспектном содержании. Несмотря на то, что теория юридической ответственности, как мы видим, является одной из разработанных в общей теории права, можно выделить несколько методологических проблем.

Во-первых, в современной юридической науке не сложилось единого представления о сущности юридической ответственности. Каждый автор предлагает свою трактовку, смещая акцент на ту сторону, которые он считает главной и фактически подменяет понятие одним из признаков.

Во-вторых, имеет место терминологическая перенасыщенность, влекущая за собой нечеткое понимание такой фундаментальной категории как юридическая ответственность и размытие правовых рамок.

В целом, можно сформулировать следующий общий вывод: юридическая ответственность понимается как применение к правонарушителю мер государственного принуждения, предусмотренных санкцией юридической нормы, выражающихся в форме лишения личного, имущественного или иного характера.

Важно, что юридическая ответственность устанавливается именно государством и с точки зрения законодательства. Ответственность за совершенные правонарушения отражена в санкции нормы права.

Что касается ответственности государственных служащих, то Е.С. Майстренко предлагает следующее определение юридической ответственности государственных гражданских служащих: это соблюдение, а также исполнение тех обязанностей, которые указаны в должностном регламенте служащего, а также в действующем законодательстве о государственной гражданской службе. Если государственный гражданский служащий не в полной мере реализует свои обязанности, то на него накладывается определенная ответственность различного характера, то есть

за правонарушения [15, с. 497].

Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что данный исследователь отмечает, что сама по себе непосредственно юридическая ответственность служащих не преследует цель наказать служащего. Это делается именно для того, чтобы восстановить чьи-то права, которые были нарушены, а также для того, чтобы побудить служащего впредь не допускать противоправного поведения и должным образом исполнять свои обязанности. Это будет способствовать, например, в органе государственной власти развитию культуры, носящей правовой характер. В этой связи, необходимо вырабатывать у гражданских служащих потребность в том, чтобы четко и грамотно, непротивоправно исполнять свои должностные обязанности. В том числе, и сам гражданский служащий должен это осознавать [15, с. 499].

Важно то, что ответственность, носящая юридический характер – это, в первую очередь поведение правомерное и легитимное. Она отражается в том числе в одобрении или поощрении.

К.В. Селеверстова отмечает, что у тех лиц, которые трудятся в органах государственной власти, а также должностных лиц все же есть стремление выполнять свои обязанности, отдавать свой долг государству, так как процесс управления государством – это тот процесс, где присутствует психологическая составляющая, которая отражается в убеждении, силе воли, в сознании. Данные характеристики более точно определяют поведение государственного служащего. Именно такие характеристики служащих в большей степени влияют на исполнение своих должностных обязанностей, и даже не принудительная составляющая [27, с. 159].

При этом, абсолютно любой государственный гражданский служащий, совершив противоправное деяние, будет нести юридическую ответственность именно перед государством. Это заключается в том, что в качестве нанимателя непосредственно федерального гражданского служащего выступает именно Россия, а нанимателем гражданского

служащего российского субъекта выступает тот российский субъект, в котором служащий непосредственно замещает свою должность. Эти характеристики отражены в федеральном законодательстве. Соответственно, государство с государственным гражданским служащим вступает в определенные отношения, в рамках которых предусмотрена определенная юридическая ответственность.

Таким образом, мы можем говорить об ответственности как мере социальной ответственности. Необходимо отметить, что институт государственной гражданской службы является также и социальным институтом на сегодняшний день. То есть в обязанности лиц, которые работают в органах государственной власти, а также местного самоуправления, возложены полномочия по проведению социальной политики на всех уровнях – федеральном, уровне российских субъектов, а также на местном уровне. Важно, чтобы государственные служащие обладали высокой компетентностью в вопросах социальной политики, профессионализмом, а также другими личностными и поведенческими качествами. При этом, кроме самих служащих важна ресурсная составляющая. Это заключается в материальном, а также финансовом обеспечении.

Важно обратить внимание на то, что социальная ответственность государственных гражданских служащих – это та тематика, которая особенно актуальна на сегодняшний день среди представителей научного сообщества. Соответственно представляется необходимым рассмотреть некоторые подходы к определению социальной ответственности служащих, а также те требования, которые имеют место в системе ответственности, носящей социальный характер.

Ответственность, носящая социальный характер - это системное, комплексное явление. Данное явление состоит из нескольких позиций, и представляется необходимым их рассмотреть:

- государственный служащий должен четко понимать свою роль в

процессе государственного управления. Это важно с точки зрения значимости, носящей социальный характер;

- государственный служащий также представляет интересы государства. Но не только государства, но также и общества. Соответственно он должен руководствоваться теми нормами, требованиями, которые приняты в государстве и в обществе;

- государственному служащему необходимо понимать, что за любые противоправные деяния, бездействия, а также действия он понесет юридическую ответственность;

- так как государственный служащий в своей профессиональной деятельности осуществляет функции управления, то свои непосредственные управленческие решения и поступки он должен предвидеть и прогнозировать;

- обязателен контроль над своими действиями и решениями с точки зрения критического подхода, а также полного саморегулирования.

Выделяется несколько подходов, которые характеризуют социальную ответственность государственных служащих. Так, например, это подходы с точки зрения аксиологии, деятельности, системности и ряд других подходов. Также важны такие вещи, как мораль, нравственность, социальный и правовой аспект в профессиональной деятельности муниципального служащего.

Правовой аспект заключается в том, что муниципальный служащий должен знать необходимую нормативную правовую базу, связанную с его профессиональной деятельностью:

- прежде всего, это Основной Закон государства, то есть российская Конституция, а также это все законодательство, которое регулирует вопросы прохождения муниципальной службы в Российской Федерации. Также в данную категорию включается законодательство, регулирующее вопросы противодействия коррупции, и другие нормативные правовые документы;

- также, нормативные правовые акты по вопросам отдельных сфер

деятельности института муниципальной службы;

- этический кодекс служащего, нормы служебного поведения, а также должностной регламент и различного рода должностные инструкции.

Важно отметить, что служащим необходимо также и знать права и обязанности населения, с которым они непосредственно взаимодействуют. Кроме своих прав и обязанностей существуют также и права физических, а также юридических лиц, которыми государственный и муниципальный служащий должен руководствоваться при выполнении своей работы. Это показатель того, служащий сможет избежать противоправных деяний.

Необходимо отметить, что кроме требований законодательства, которые предъявляются к государственному и муниципальному служащему, также существуют и социальные. Представляется важным их выделить:

- институт государственной службы - это социальный институт, поэтому важным критерием является образование служащих, носящее социальный характер, которое формирует у них некоторую социальную значимость в их профессиональной деятельности;

- если государственный или муниципальный служащий является профессионалом своей деятельности, то у него развита повышенная ответственность за свои действия и решения. Соответственно за необдуманные противоправные поступки наступит юридическая ответственность в рамках института государственного управления.

С точки зрения уникальности бытия человека, ответственность является его непосредственной потребностью. Это заключается в том, что если он совершил какой-то противоправный поступок, то в нем должно присутствовать желание измениться и открыться к обществу, что впредь он больше не будет совершать таких действий. Анализируя вышеизложенное, важно отметить, что такое понятие как ответственность, носящая социальный характер, несмотря на различные подходы к его пониманию, позволяет понять, что оно присуще всем процессам отношений, происходящим в обществе. Социальная ответственность помогает взаимодействовать

различным социальным группам, а также и отдельным лицам. Кроме того, ответственность является своего рода регулятором социальных общественных отношений, а также позволяет контролировать процессы, происходящие в различных социальных группах, помогает выработать механизмы данного контроля [27, с. 159].

Ответственность гражданских служащих позволяет сделать деятельность службы предсказуемой и контролируемой. Контроль производится, в первую очередь, для того, чтобы обеспечить защиту прав и законных интересов граждан России.

Можно выделить следующие виды ответственности государственных гражданских служащих:

- дисциплинарная;
- материальная;
- гражданско-правовая;
- административная;
- уголовная.

Стоит отметить, что также представляется необходимым здесь указать ответственность за правонарушения, где присутствует коррупционная составляющая. Кроме того, можно выделить ответственность за то, что государственный или муниципальный служащий не принял решения для того, чтобы избежать конфликта интересов либо же предотвратить его.

Важно, что юридическая ответственность в отношении государственных служащих отражена не только в различных кодексах, но и в других федеральных законах, а также подзаконных актах. Это заключается в том, что ответственность отражена не только в Уголовном кодексе и в КоАП, но и в ряде других нормативных правовых документов. Соответственно российское законодательство в данном вопросе можно разделить на кодифицированное, некодифицированное и подзаконное.

Также стоит рассмотреть и другую классификацию. Так как государственный служащий – это особый субъект, в отношении которого

существует специальная юридическая ответственность, то в российских субъектах служащие принимают некоторые нормативные правовые документы. Это относится и к кодексам, например, регулирующие отношения в области правонарушений, носящих административный характер. Следовательно, представляется необходимым разделить такие наказания, носящие административный характер, на две крупные категории.

К первой категории относятся те наказания, которые нашли свое отражение в нормативных правовых документах на уровне Российской Федерации, то есть федеральном. Соответственно, во второй категории отражены те, что содержатся в нормативных правовых документах на уровне российских субъектов в области административных правонарушений. Представляется необходимым, в свою очередь, указать виды наказаний или взысканий, которые отражены в российском законодательстве в отношении государственных служащих.

В ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указан ряд взысканий, носящих дисциплинарный характер:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о том, что государственный гражданский служащий не в полной мере отвечает своей замещаемой должности;
- увольнение с гражданской службы.

Необходимо обратить внимание на то, что, например, в органах, которые осуществляют правоохранительную деятельность, дисциплинарных взысканий на порядок больше, чем на государственной гражданской службе.

Анализ различных составов административных правонарушений, субъектами которых выступают государственные служащие, показывает, что к ним могут применяться, за некоторыми исключениями, следующие виды наказаний:

- предупреждение;

- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- дисквалификация.

Из КоАП РФ вытекает, что «некоторые наказания, применяемые к государственным служащим, выступают в качестве основных, а некоторые в качестве дополнительных. Так, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права могут применяться как в качестве основного, так и в качестве дополнительного наказания. Все остальные административные наказания могут применяться только в качестве основного наказания» [15, с. 497].

Таким образом, «наказания, применяемые к государственным служащим, можно классифицировать на применяемые только в качестве основного наказания, и как в качестве основного, так и дополнительного наказания. Уголовные наказания назначаются только судом. Административные наказания назначаются судом и различными уполномоченными органами. Дисциплинарные наказания, предусмотренные законами и подзаконными актами, регламентирующими различные виды государственной службы, применяются руководителем соответствующего органа» [6, с. 286].

Как отмечает Е.С. Майстренко, «наказания, применяемые к государственным служащим, можно классифицировать в зависимости от субъектов, наделенных правом на их применение. Специальными законами, регламентирующими деятельность государственных служащих, регулируется сама процедура привлечения к дисциплинарной ответственности» [15, с. 498].

При этом, «более сложный характер носит процедура привлечения к уголовной и административной ответственности с особым процессуальным

порядком доказывания, производством по делу. Поэтому наказания, применяемые к государственным служащим, можно классифицировать на применяемые по упрощенной процедуре и по усложнённой процедуре. Различные наказания сужают права и свободы государственных служащих. Если рассматривать наказания, которые регламентированы специальными законами о государственной службе, и наказания, регламентированные УК РФ и КоАП РФ, то они, как правило, сужают права, относящиеся к общему правовому статусу, а первые воздействуют на специальный правовой статус, связанный с занимаемой должностью. Если к государственному служащему будет применено уголовное наказание, то он подлежит увольнению с государственной службы» [6, с. 287].

Кроме того, «в нормативных правовых актах, регламентирующих прохождение различных видов государственной службы, всегда предусмотрено такое наказание как увольнение с государственной службы по соответствующим основаниям. Поэтому, наказания, применяемые к государственным служащим, можно классифицировать в зависимости от последствий в виде утраты статуса государственного служащего, на связанные с утратой статуса государственного служащего и не связанные с утратой статуса государственного служащего» [6, с. 288].

Также, «возможна классификация в зависимости от названия нормативного правового акта, в котором они предусмотрены. Например, наказания предусмотренные Федеральным законом «О государственной гражданской службе», другими федеральными законами. Некоторые наказания носят разовый, порицающий характер, а некоторые длящийся. Например, выговор, строгий выговор – это наказания, носящие разовый порицающий характер. Лишение свободы – это наказание, растянутое во времени. Следовательно, следующий классифицирующий критерий – это временная длительность наказания» [15, с. 498].

Как справедливо отмечается Е.С. Майстренко, «любая классификация носит условный характер. Ведь даже при применении выговора

государственный служащий в течение одного года считается подвергнутым мере дисциплинарной ответственности. Ввиду приоритета правовой политики в борьбе с коррупционными правонарушениями в качестве отдельного классифицирующего критерия можно выделить основание применения дисциплинарного взыскания – коррупционное правонарушение. Следовательно, следующее звено классификации – это наказания, применяемые за коррупционные правонарушения и за иные правонарушения» [15, с. 498].

Как отмечают исследователи, «основанием применения наказания к государственным служащим выступают преступления, административные правонарушения и служебные правонарушения. Следовательно, можно выделить наказания, назначаемые за преступления, административные правонарушения и служебные правонарушения. Любое наказание сужает либо воздействует на определенную группу субъективных прав лица, к которому оно применяется. Следовательно, наказания, применяемые к государственным служащим, можно классифицировать на виды в зависимости от вида субъективных прав, на которые происходит соответствующее воздействие. Так, лишение свободы, административный арест, ограничение свободы воздействуют на личную свободу субъекта, на право свободного перемещения, выбора местонахождения, проживания. Штраф, как уголовный, так и административный, сужает имущественную сферу правонарушителя. Выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии носят не только разовый порицающий характер, но воздействуют на право государственного служащего на продвижение по службе, присвоение очередного звания, классного чина и так далее. Согласно служебному законодательству, государственный служащий, имеющий не снятое или непогашенное дисциплинарное взыскание, не может быть повышен в должности, в классном чине. Обязательные работы, исправительные работы как уголовно-правового характера, так и административно-правового воздействуют на трудовые права» [6, с. 289].

Таким образом, ответственность, наступающая для государственных и муниципальных служащих, ведет к применению наказания, которое можно классифицировать по следующим основаниям: вида нормативного правового акта; юридической силы нормативного правового акта; характера наказания (основное дополнительное); временной длительности; субъектов, наделенных правом применять наказания к государственным служащим; особенностей процедуры назначения; фактического основания; вида субъективных прав, которое сужает то или иное наказание.

Дисциплинарная ответственность является наиболее распространенной. Выделяются две стороны: гражданский служащий и представитель нанимателя. Так, «отношения, которые связывают гражданского служащего и представителя нанимателя носят публичный характер. Данный факт позволяет выделить дисциплинарную ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности. Есть ряд особенностей, которые характеризуют дисциплинарную ответственность: единая нормативно-правовая база, конкретное основание – дисциплинарный проступок, специальный субъект, которым выступает гражданский служащий, а также особых юридических последствий – дисциплинарных взысканий» [14, с. 13]. Также, выделяется специфика реализации юридической ответственности соответствующим субъектом – представителем нанимателя. Состав дисциплинарного проступка, таким образом, включает в себя четыре элемента: объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону.

Одной из наиболее актуальных проблем дисциплинарной ответственности является «отсутствие в законах и иных нормативно-правовых актах РФ систем контроля, которая следит за соответствием наложенного дисциплинарного взыскания тяжести совершенного поступка» [6, с. 289]. Так, исследователи высказывают идею о необходимости создания так называемого «Дисциплинарного кодекса», «который бы четко устанавливал вид и размер наказания, а также основания применения

дисциплинарных мер. К существующему пробелу закона о гражданской службе можно отнести недостатка в нем объекта дисциплинарного поступка. Данный федеральный закон содержит в себе лишь упоминание о невыполнении или ненадлежащем исполнении гражданским служащим по его причине порученных ему служебных обязанностей. На данный момент, к сожалению, в законе о гражданской службе неэффективны положения, которые посвящены дисциплинарной ответственности. Проблема здесь заключается в том, гражданские служащие остаются безнаказанными за совершение проступков. Можно «договориться» о смягчении наказания или просто ограничиться устным замечанием. В ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указываются виды дисциплинарных взысканий. В такой ситуации может быть произвол со стороны начальника, который сам вправе выбрать меру ответственности и назначить своему подчиненному. Для решения данной проблемы необходимо на законодательном уровне определить предмет нарушения дисциплинарных правил по службе, за каждое из которых должна быть назначена мера ответственности и систематизировать их уже в Дисциплинарный кодекс. Чтобы данную проблему решить в корне необходимо также осознание самим гражданским служащим важность исполнения служебных требований. Решив данную проблему, государство, тем самым, усилит эффективность гражданской службы» [6, с. 290].

В нормативно-правовых актах не найти четкого определения «ответственности государственных гражданских служащих». В законе о гражданской службе называются виды ответственности, которые может понести служащий в случае исполнения неправомерного поручения руководителя: административная, дисциплинарная, гражданская и уголовная.

Есть определенные пробелы в отношении административной ответственности гражданских служащих. Так, «часто не берется во внимание, что к административной ответственности могут привлекаться только должностные лица. Ни в теоретическом, ни в практическом плане не решен

вопрос о понятии и признаках должностного лица в аспекте гражданской службы. В связи со сложившейся ситуацией, требуется дополнительное исследование места и роли должностного лица на государственной гражданской службе, а также дать легальное определение в законе о гражданской службе. Решить данную проблему можно несколькими способами: во-первых, закрепить универсальное понятие должностного лица для всех отраслей права; во-вторых, в каждой отрасли права дать понятия должностного лица с учетом специфики отрасли» [6, с. 286].

Уголовная ответственность гражданских служащих имеет схожие недостатки с административной ответственностью. Так, «по своему статусному положению, даже в случае ненадлежащего исполнения гражданским служащим своих профессиональных обязанностей, даже если он является должностным лицом, не может быть субъектом гражданско-правовой ответственности в рамках данного правового положения. Примечательным является то, что если гражданский служащий своими активными или пассивными действиями нанесет реальный ущерб интересам граждан или организаций, то понесет ответственность не сам гражданский служащий, а государственный орган. Необходимо включить в закон о гражданской службе специальную статью, которая бы регламентировала принцип ответственности государственных гражданских служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, исполнение или ненадлежащее исполнение ими своих должностных обязанностей» [15, с. 497].

При этом, законодательство, в целом, «не содержит исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков. Данная ответственность является специфичной, в связи с этим не представляется возможным установить полный список дисциплинарных проступков. Законодатель выделил виды проступков, которые посягают на публичные интересы и влекут применение наиболее строгих мер дисциплинарной ответственности. В определенных случаях, для привлечения к ответственности гражданского служащего необходимо наличие его вины – психического отношения лица к

совершаемому деянию» [6, с. 290]. На практике, бывают случаи, когда служащий оспаривает законность дисциплинарного взыскания, ссылаясь на отсутствие своей вины в совершенном проступке.

Можно привести следующий пример из судебной практики. Так, «Г. обратилась в суд с иском к Магнитогорской таможне о признании незаконными п. 4 приказа о наложении на нее взыскания в виде замечания, выплате в ее пользу компенсации морального вреда в размере 1000 руб. В обоснование своих требований она указала, что замечание ей вынесено за непредставление ею, как госслужащим, сведений о доходах и имуществе супруга. Однако, ее вины в этом нет: данные сведения не были указаны ею по независящим от нее причинам — супруг отказался их представлять. Как следует из материалов дела, не получив от супруга сведения о доходах, Г. представила в отдел кадров сведения на себя и несовершеннолетнего ребенка, а в отношении супруга в каждом разделе внесла запись: «Сведения представить отказался». Суд указал, что упомянутая обязанность госслужащего является безусловной, не зависящей от воли и желания как его самого, так и иных лиц, в том числе членов семьи. При этом причина совершения такого правонарушения имеет значение только для определения вида и размера ответственности» [24].

Вышеуказанное решение суда является спорным. Если следовать логике суда, то получается, что любые обязанности гражданского служащего, которые он обязан исполнять в соответствии с регламентом и нормативно-правовыми актами о гражданской службе являются дисциплинарным проступком, даже если они вызваны виновными действиями третьих лиц, действий непреодолимой силы и т.п.

Актуальной проблемой государственной гражданской службы является совершения коррупционных преступлений. В связи с этим «актуальной проблемой правоприменения является порядок привлечения гражданских служащих к, временно отсутствующих на службе в связи с временной нетрудоспособностью, нахождением в отпуске, к ответственности за

непредставление сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Ныне действующее законодательство не предусматривает исключений для таких случаев. В соответствии со ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе», в случае, если гражданский служащий не предоставит такие данные, то он увольняется в связи с утратой доверия. В различных статьях данного нормативно-правового акта есть противоречия. В ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе» предусмотрено, что гражданский служащий не может быть уволен в период пребывания в отпуске и в период временной нетрудоспособности. Решить данную проблему можно, если в законодательстве исключить противоречия и предусмотреть исключения для определенных категорий гражданских служащих о предоставлении сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера» [15, с. 498].

Таким образом, ответственность позволяет при определенных условиях контролировать деятельность государственного служащего и подчинять ее целям общества. Анализируя вышеизложенное, можно отметить, что для того, чтобы сформировать у государственных и муниципальных служащих ответственность, носящую социальный характер, необходим комплексный, а также институциональный подход. Важными составляющими для формирования такой ответственности являются такие аспекты, как политический, административный, юридический, этический, морально-нравственный и ряд других аспектов. При этом государству важно взаимодействовать с такими институтами, как институт государственной и муниципальной службы. В такие процессы необходимо привлекать общественность, институты гражданского общества. Ведь граждане получают от государства необходимые им государственные и муниципальные услуги и важно, чтобы они предоставлялись своевременно и качественно.

Юридическая ответственность государственных гражданских служащих содержит в себе немало проблем, которые еще предстоит решить законодателю. Данные проблемы можно решить различными путями. Предлагаются следующие способы решения: во-первых, сделать различие между категориями гражданских служащих на квалификационные группы в зависимости от уровня наделения их публично-властными функциями в принятии управленческих решений; во-вторых, усовершенствовать процессуальные вопросы привлечения гражданских служащих к юридической ответственности.

Заключение

Проведенное в данной выпускной квалификационной работе исследование позволяет сформулировать следующие выводы:

В широком смысле, государственная гражданская служба – это подсистема государственной службы, состоящая из элементов (таких как нормативно-правовая база, принципы, виды и уровни гражданской службы, кадровая политика, механизм управления гражданской службой, порядок поступления, прохождения и т.д.), которые отражают особенности функционирования, организации и управления рассматриваемой подсистемы. В узком смысле раскрывается социально-правовая характеристика государственной гражданской службы.

Совершенствование нормативной правовой базы государственной гражданской службы является в настоящее время основным направлением развития систем государственной гражданской службы. На протяжении уже нескольких десятилетий предпринимаются меры по реформированию указанных системы путем внесения изменений в действующее законодательство и принятия новых нормативных правовых актов.

Принципы государственной гражданской службы - основополагающие и приоритетные начала, которыми должны руководствоваться все служащие, замещающие должности государственной гражданской службы, в процессе своей профессиональной деятельности. Принципы играют решающую роль в системе государственной службы. В частности, принципы профессионализма и компетентности ставят перед собой задачу повышения уровня системы государственной службы, поскольку рост показателей эффективности самого государства как субъекта управления напрямую зависит от этого роста.

Государственный гражданский служащий является особым субъектом в системе гражданско-служебных отношений, ему доверяется выполнять по поручению и за определенную плату задач и функций государства. При этом, правовой статус гражданского служащего представляет собой комплекс прав,

обязанностей, ответственности, гарантий, требований к поведению и ответственности, который приобретает гражданин с момента зачисления его на государственную должность государственной службы.

Права данных субъектов административного права в целом носят обеспечивающий характер. Их наличие создает необходимые условия для успешной реализации служебных обязанностей государственных гражданских служащих. Обязанности государственных гражданских служащих являются основным элементом их правового статуса. Действия, которые обязан совершить служащий четко обозначены в законе или нормативно-правовом акте, тем самым, исключается произвол над служащим со стороны представителя нанимателя.

Одной из наиболее актуальных проблем дисциплинарной ответственности является отсутствие в законах и иных нормативно-правовых актах РФ систем контроля, которая следит за соответствием наложенного дисциплинарного взыскания тяжести совершенного поступка. На данный момент, к сожалению, в законе о гражданской службе неэффективны положения, которые посвящены дисциплинарной ответственности. Проблема здесь заключается в том, гражданские служащие остаются безнаказанными за совершение проступков. Можно «договориться» о смягчении наказания или просто ограничиться устным замечанием.

Для решения вышеназванных проблем необходимо принять следующие меры: необходимо уделить особое внимание при отборе кандидатов. Внимание должно быть уделено в способностях кандидатов учитывать в своей профессиональной деятельности интересы граждан; усовершенствовать конкурсный отбор на государственную гражданскую службу; внедрить систему борьбы с коррупцией за счет внедрения в государственные органы современных технических средств наблюдения; на законодательном уровне ограничить действия вышестоящих государственных гражданских служащих над подчиненными сотрудниками и гражданами РФ; государственная гражданская служба нуждается во

внедрении рейтинговых показателей эффективности работы служащих; детализировать и совершенствовать положения самого закона о государственной гражданской службе, а не издавать различное множество подзаконных актов; содействовать созданию законотворческих инициатив, которые призваны устранить существующие проблемы; утвердить четкий механизм формирования регионального законодательства; решить вопросы толкования на уровне федерации.

Внедрение определенных норм на региональном уровне должно быть проведено с учетом исторических особенностей регионов на основе существующего опыта; принять меры для мониторинга юридически значимых действий, которые реализуются представителем нанимателя для избежание произвола; в законе определить субъекта, который определяет утрату доверия по отношению к гражданскому служащему, а также обозначить процедуру утраты доверия; установить правовые нормы, которые предоставляют специальные гарантии от увольнения; создать Дисциплинарный кодекс, который бы четко устанавливал вид и размер наказания, а также основания применения дисциплинарных мер; сделать различие между категориями гражданских служащих на квалификационные группы в зависимости от уровня наделения их публично-властными функциями в принятии управленческих решений; усовершенствовать процессуальные вопросы привлечения гражданских служащих к юридической ответственности.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Аванесян Г.А., Мирошниченко И.А., Мусаев Н.Р., Шаногин К.Д. Правовая природа государственной гражданской службы в РФ // Научный электронный журнал Меридиан. 2020. № 3. С. 333 - 335.
2. Архипов-Пестов Н.Д., Мясникова В.М. Понятие и нормативно-правовое обеспечение государственной гражданской службы в Российской Федерации // Инновационный потенциал развития науки в современном мире: достижения и инновации. Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. – М., 2020. С. 152 - 155.
3. Братановский С.Н. Особенности административно-правового статуса государственного гражданского служащего // Гражданин и право. 2020. № 11. С. 3 - 13.
4. Бродникова В.И., Очаковский В.А. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации // Законность и правопорядок в современном обществе. 2016. № 34. С. 11 - 18.
5. Гасанов Р.Р. Правовой статус государственного служащего // Право и проблемы функционирования современного государства: сборник материалов Международной научно-практической конференции. – М., 2017. С. 85 - 86.
6. Горбовский О.И., Абрамов В.А. К вопросу о юридической ответственности государственных гражданских служащих // Актуальные проблемы современной юриспруденции: сборник материалов Международной научно-практической конференции. – М., 2017. С. 285 - 288.
7. Дедюхина И.Ф. К вопросу об особенностях правового статуса государственных служащих // Экономические и информационные аспекты управления бизнес-процессами. Сборник научных статей. – М., 2017. С. 88 - 90.

8. Деревянко Е.И. Понятие и особенности государственной гражданской службы в Российской Федерации // Актуальные проблемы права, экономики и управления. – Ставрополь, 2019. С. 180 - 183.
9. Зобкова А.А. Принципы государственной гражданской службы // Актуальные проблемы права, экономики и управления. – Ставрополь, 2019. С. 353 - 359.
10. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изменениями на 4 февраля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. №52. Ч. 2 Ст. 5216
11. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
12. Кравченко Е.О. Федеральная государственная гражданская служба и ее особенности // Современные вопросы государства, права, юридического образования: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. - Тамбов, 2020. С. 83 - 88.
13. Кромская Я.М., Попова Л.Н. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих // Материалы Всероссийской научной конференции. – Самара, 2019. С. 140 - 142.
14. Кузнецов А.А., Гудкова Е.В. Особенности правового статус государственного служащего в Российской Федерации // Вестник современных исследований. 2018. № 12.. С. 138 - 140.
15. Майстренко Е.С. Проблемы юридической ответственности, применяемой к государственным служащим // Аллея науки. 2019. Т. 2. № 3. С. 495 - 501.
16. Мамонов Ю.М. Совершенствование административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Символ науки: международный научный журнал. 2020. № 12. С. 35 - 37.

17. Махмудова П.А. Административный и правовой статус государственных служащих // Проблемы совершенствования законодательства: сборник научных статей. - Махачкала, 2019. С. 232 - 235.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2016 г. № 14-П // СПС Консультант Плюс
19. Омельченко А.С. Правовой статус государственного гражданского служащего РФ // Актуальные проблемы современной науки. Материалы Международной научно-практической конференции. – М., 2017. С. 155 - 157.
20. Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2010 г. № 1537-О-О // СПС Консультант Плюс
21. Оробец В.М., Амиантов А.А. Правовые основы государственной гражданской и муниципальной службы: учебное пособие. – М., 2020.
22. Павлова А.Н. Правовой статус государственного служащего: проблемы реализации // Сборник научных работ серии «Право». 2019. № 1. С. 24 - 34.
23. Писаренко Е.С. Теоретико-правовые основы правового статуса государственного гражданского служащего: проблема структурирования элементов // Современные тенденции развития науки и технологий. 2017. № 1. С. 129 - 132.
24. Решение Ленинского районного суда г. Магнитогорска Челябинской области по делу №2–2121/2010 // СПС Консультант Плюс
25. Решение Свердловского областного суда от 27 января 2019 г. по делу № 7-6/2019 // СПС Консультант Плюс
26. Седая И.В. Понятие и сущность государственной гражданской службы // Академическая публицистика. 2020. № 3. С. 157 - 165.
27. Селеверстова К.В. Юридическая ответственность государственных служащих // Государственная власть и управление: проблемы и перспективы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2019. С. 158 - 160.

28. Тимонина Е.В. Особенности правового статуса государственного служащего // Вестник науки. 2020. Т. 2. № 8. С. 71 - 76.
29. Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изменениями на 29 декабря 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. №1. Ст. 3
30. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изменениями на 30 декабря 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. №26. Ст. 2458
31. Федеральный закон от 11 августа 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями на 8 декабря 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. №31. Ст. 3586
32. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы» (с изменениями на 23 мая 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. №22. Ст. 2063
33. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изменениями на 31 июля 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. №52. Ст. 6228
34. Федоров А.И. Правовой статус государственных гражданских служащих // Отечественная юриспруденция. 2019. № 6. С. 60 - 61.
35. Шведов Л.А. Государственная гражданская служба в Российской Федерации: учебное пособие. - Саратов, 2020.
36. Шеверева Д.А. Содержание и характеристика понятия «государственная гражданская служба» // Аллея науки. 2020. № 2. С. 579 - 583.
37. Ширяева А.В. Правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Наука и образование сегодня. 2017. № 12. С. 77 - 80.
38. Шитова Т.В., Тухватуллина Н.С. Современные проблемы государственной службы Российской Федерации и пути их решения // Научный электронный журнал Меридиан. 2020. № 2. С. 10 - 15.

39. Шлык М.В. Проблемы определения правового статуса государственных гражданских служащих Российской Федерации // Вестник магистратуры. 2019. № 4. С. 225 - 226.

40. Щечин В.Л. Проблема определения понятия юридической ответственности в российской юридической науке // Новая наука: Проблемы и перспективы. 2017. № 6. С. 229 - 233.

41. Щеглова А.А., Зайцева Т.А. Некоторые аспекты определения понятия «юридическая ответственность» в теории права // Правовая система России: история, современность, тенденции развития. Сборник материалов всероссийской научно-практической конференции с международным участием. – М., 2018. С. 176 - 181.

42. Gris O., Lebedeva L.G. Actual competences for the russian civil service system // Digital Economy and the New Labor Market: Jobs, Competences and Innovative HR Technologies. Part of the Lecture Notes in Networks and Systems book series (LNNS, volume 161). 2020. p. 381 - 387.

43. Udachin N.O. Foreign experience reform public civil service // The Journal of Social Sciences Research. 2018. № Special Issue 5. p. 1094 - 1100.

44. Yuryeva O.V., Butov G.N., Malganova I.G., Pratchenko O.V. Civil public service: human resources aspect // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. № 1 S3. p. 486 - 490.

45. Domina A.A., Parfenova D.A. The notion of corruption in the civil service // Modern Science. 2019. № 10-1. p. 80-82.

46. Yemelyanov V.M., Stoian O.Y. Problems and prospects of reforming public administration and civil service // Wirtschaftswissenschaften, management, recht: probleme der wissenschaft und praxis. Sammelwerk der wissenschaftlichen artikel. Der wissenschaftliche redakteur: S.I. Drobjasko. 2015. p. 221 - 228.