

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

ИНСТИТУТ ПРАВА

(институт)

Кафедра «Теория и история государства и права»

40.03.01 «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно – правовой

(наименование профиля, специализации)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Государственная служба в Российской Федерации

Студент

К.А. Рустамов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

В.В. Романова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой докт.юрид.наук, доц. В.Г. Медведев

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

(личная подпись)

« ____ » _____ 2017 г.

Тольятти 2017

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

(институт)

Кафедра «Теория и история государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория и история государства
и права»

В.Г. Медведев

(подпись)

« 23 » марта 2017 г.

КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН
выполнения бакалаврской работы

Студента: Рустамова Кямрана Агиевича

по теме: Государственная служба в Российской Федерации

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Составление плана работ и библиографии.	Апрель 2017	13.04.2017	выполнено	
Обсуждение I главы работы	Апрель 2017	20.04.2017	выполнено	
Обсуждение II главы работы	Апрель 2017	28.04.2017	выполнено	
Предоставлен черновой вариант работы	Май 2017	16.05.2017	выполнено	
Представление ВКР для проверки в системе «Антиплагиат»	19.05.2017	19.05.2017	выполнено	
Предзащита	24.05.2017	24.05.2017	выполнено	
Корректировка ВКР	Май-июнь 2017	09.06.2017	выполнено	
Защита ВКР перед государственной экзаменационной комиссией				

Руководитель бакалаврской работы

(подпись)

В.В. Романова

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись)

К. А. Рустамов

(И.О. Фамилия)

АННОТАЦИЯ

Актуальность выбранной темы обусловлена рядом законодательных новелл, изменивших структуру государственной власти, как, например, внесением изменений в Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации". Кроме того, в системе государственной службы наблюдается ряд институтов, которые в настоящий момент недостаточно урегулированы, что, в свою очередь, порождает ряд правоприменительных проблем. Особую актуальность приобретают вопросы порядка прохождения государственной службы различных видов в контексте модернизации кадровых технологий построения государственной власти.

Целью работы является комплексный анализ системы государственной службы, выявление тенденций развития, возможных проблем, а также предложение путей их решения.

Для решения указанной цели в работе поставлены следующие задачи:

1) Произвести анализ правовых и организационных основ государственной службы в Российской Федерации;

1.1) Рассмотреть историю развития законодательства РФ, регулирующего государственную гражданскую службу;

1.2) Определить понятие, систему, принципы государственной службы в Российской Федерации;

2) Рассмотреть условия прохождения государственной службы в Российской Федерации;

2.1) Проанализировать порядок поступления на государственную службу;

2.2) Рассмотреть вопросы подготовки, переподготовки, повышения квалификации государственных служащих;

2.3) Определить порядок награждения, поощрения, ответственности государственных служащих;

3) Выявить особенности правового статуса государственных служащих;

3.1) Определить особенности правового статуса государственных гражданских служащих;

3.2) Рассмотреть особенности правового статуса военнослужащих;

3.3) Осуществить анализ историко-правового аспекта правоохранительной службы.

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие в процессе прохождения государственной службы в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы, регламентирующие систему государственной службы, порядок прохождения отдельных видов государственной службы, а также нормы, закрепляющие правовой статус сотрудников различных видов государственной службы.

Методы исследования - диалектика, анализ, синтез, индукция и дедукция, системный, формально-юридический, сравнительно-правовой.

Структура и объем работы. Настоящая работа состоит из введения, трех глав, состоящих из восьми параграфов, заключения, списка источников. Общий объем работы составляет 58 страниц.

ОГЛАВЛЕНИЕ

<u>Введение</u>	7
<u>Глава 1. Правовые и организационные основы государственной службы в Российской Федерации.</u>	9
<u>1.1 История развития законодательства РФ, регулирующего государственную гражданскую службу.</u>	9
<u>1.2 Понятие, система, принципы государственной службы в Российской Федерации.</u>	13
<u>1.3 Классификация государственной службы РФ;</u>	19
<u>Глава 2. Условия прохождения государственной службы в Российской Федерации.</u>	22
<u>2.1 Поступление на государственную службу;</u>	22
<u>2.2 Подготовка, переподготовка, повышение квалификации государственных служащих;</u>	26
<u>2.3 Награждение, поощрение, ответственность государственных служащих;</u>	34
<u>Глава 3. Особенности правового статуса государственных служащих.</u>	42
<u>3.1 Особенности правового статуса государственных гражданских служащих.</u>	42
<u>3.2 Особенности правового статуса военнослужащих.</u>	47
<u>3.3 Правоохранительная служба – историко-правовой аспект.</u>	51
<u>Заключение</u>	54
<u>Список использованной литературы;</u>	57

Введение

Государственная служба в России в нынешнем виде представляет собой механизм государственного управления, для которого сформировались конституционные основы и который кардинально отличается от такового в Советском Союзе. В число основных правовых и организационных основ системы государственной службы в Российской Федерации входят такие понятия, как государственная служба и ее виды, принципы ее организации и работы, классификация должностей государственной службы и самих государственных служащих, требования, предъявляемые к служащим, и их правовой статус. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы в РФ» в соответствии с Конституцией Российской Федерации дает определения единых, правовых и организационных основ системы государственной службы, включая управление в данной области, а также закрепляет основные правила государственной службы, относящиеся к правовому регулированию всех ее уровней и разновидностей. Государственную службу можно рассматривать с точки зрения правового, политического, социального, психологического и других аспектов. В целом государственная служба является сложным комплексным правовым институтом, который регулируется различными отраслями права, включая конституционное, административное, трудовое, финансовое и др.

Реформы последнего десятилетия коренным образом изменили подход к определению видов государственной службы. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ исключил термин "правоохранительная служба" как из Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации", который является базовым для всей сферы госслужбы, так и из российского законодательства в целом. Из Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" была исключена статья 7, именованная ранее "Правоохранительная служба", а в статье 2 теперь говорится, что в систему государственной службы входит государственная гражданская служба,

военная служба, а также государственная служба других видов. Иначе говоря, теперь государственная служба делится не на три, а на неопределенное количество видов. Кроме того, довольно недавно был принят Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ "О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и иные нормативные правовые акты, регулирующие отдельные аспекты государственной службы.

В связи с этим особое внимание надлежит уделить анализу тенденций развития законодательства в области правового регулирования государственной службы, поскольку от состояния законодательства во многом зависит эффективность государственной службы, о необходимости повышения которой неоднократно отмечал Президент Российской Федерации В.В. Путин в своих посланиях Федеральному Собранию.

Глава 1. Правовые и организационные основы государственной службы в Российской Федерации.

1.1. История развития законодательства РФ, регулиującego государственную гражданскую службу.

Начало развития в России государственной службы тесно связано со становлением государственности как таковой. В IX - XI веках в Киевской Руси княжеские хозяйства находились под руководством тиунов и старост. Причем сначала эти управляющие относились к категории холопов (рабов), то есть были зависимы. Позднее они получили под управление отрасли княжеского (государственного) хозяйства. Княжеская дружина же является государственной службой, так как у князя был статус «первого среди равных» в дружине, и некоторые присутствовавшие отношения отличались от отношений «службы».

Между XII и XV веками, когда образовывалось Московское централизованное государство, стало происходить бурное развитие государственной службы. Как раз на этот период пришлось образование централизованного государственного аппарата и абсолютно новых структур власти Московского государства. Новая государственность базировалась на системе неместных отношений, то есть получение служивыми людьми (дворянами) земельного надела на прокорм за военную и гражданскую службу. Надел оставался закрепленным в течение всего срока службы. Служили также и слуги, получая содержание. К XV веку феодальные привилегии и иммунитеты сокращаются. Придворные чины, приносимые службой, выстраиваются в иерархию: окольничий, дворецкий, казначей, а также чины думных дьяков и дворян.

Происходит формирование принципа местничества, согласно которому происхождение, родовитость кандидата определяет, сможет ли он занимать государственные должности. Развитие и укрепление этих отношений происходит до XII века. Середина XVI века ознаменовалась первой попыткой уравнивать понятия вотчины (феодалного землевладения) и поместья

(служивого землевладения). Порядок государственной (военной) службы становится единым, то есть число выставляемых вооруженных людей не зависит от формы землевладения. Происходит развитие системы приказов как центральных органов, имеющих жесткое подчинение по вертикали. При воеводах тоже основываются местные управленческие аппараты.

Итак, к XVII веку система управления в России становится приказно-воеводской. Дворяне и иные служивые сословия привлекались к государственной службе в обязательном порядке. Система основывалась на личных заслугах, родовитости и семейных наделах. Законодательство, в ведении которого находится служба, также получает развитие, приведя к Судебникам 1497 и 1550 годов, Соборному Уложению 1649 года, великокняжеским, а позже и царским указам.

После того, как престол занял Петр I, Система государственных органов стала активно развиваться и укрепляться, а также коренные изменения ожидали и государственный строй. Петр I устанавливает для дворян обязательную службу в целях предпринимаемых им преобразований. Указ о единонаследии 1714 года, согласно которому поместье наследовал только старший сын, внес значительные изменения в правовой статус дворянского сословия. Прочим детям оставалось только поступать на гражданскую или военную службу за жалование. Табель о рангах 1722 г. логически продолжил указ о единонаследии. Продвижения по службе можно было достичь, в первую очередь, при помощи своих профессиональных качеств, личной преданности и выслуги. В таблице чины и должности образовывали новую систему. Регламентировались сроки службы в конкретных чинах, с присвоением чинов восьмого класса чиновник становился потомственным дворянином и мог по наследству передать это звание, а с четырнадцатого по седьмой класс чиновнику полагалось личное дворянство. То есть, принцип выслуги становился выше принципа родовитости. Согласно Табелю о рангах, гражданская и военная служба становились равнозначными. У каждого воинского звания был

соответствующий гражданский чин, принципы продвижения по службе также были аналогичны. Обучением кадров стали заниматься специализированные школы и академии как в России, так и за границей. Квалификация чиновника отныне определяется образованием и специальной подготовкой. Государственная служба становится централизованной и единообразной по всей стране. Для регулирования службы присутствуют соответствующие законодательные акты: воинский устав, Генеральный регламент 1720 г., а также семь регламентов разных коллегий, от которых зависит общая структура, статус и сфера деятельности государственных учреждений. Кроме того, в список регулирующих службу документов входили манифесты, указы царя, а затем и императора.

Во время правления Екатерины II (вторая половина XVIII века) продолжается доработка системы, основанной Петром I. Проводят губернскую реформу и некоторые реформы государственных органов. Важную роль сыграли Манифест Петра III «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» (1762 г.) и похожий указ по дворянским вольностям, изданный самой Екатериной II. Согласно им, дворянство больше не было обязано к военной и гражданской службе. То есть мы видим, что после правления Петра I гражданская служба для дворян постепенно перешла в разряд необязательной, то есть у них появилась привилегия.

В первой половине XIX века вышла на новый виток развития благодаря Михаилу Михайловичу Сперанскому, выдающемуся российскому государственному деятелю. В 1809 году появляется подготовленный им указ, согласно которому для занятия государственной должности необходимо сдать экзамен. Отныне для замещения определенных должностей стало необходимым наличие высшего университетского образования. Хотя из-за бюрократии указ отменили, вводимым им принципам государственной службы позже нашлось применение. В 1832 году был принят «Устав о службе гражданской», в 1834 году – «Правила о порядке производства в

чины гражданской службы», а в 1845 году появляются изменения в Табели о рангах. За XIX век были утверждены некоторые характеризующие государственную службу положения. Запрещались родственные связи по службе, устанавливался определенный образ жизни с целью не допустить подрыва авторитета и достоинства государственной власти, запрещались определенные занятия, устанавливался размер содержания в зависимости от чина и должности, куда входило жалование, столовые и квартирные деньги, а также право на пособие и пенсию при отставке. Кроме того, гарантировалось право на усиленную уголовную охрану от преступлений, совершенных при исполнении прямых обязанностей и определялся особый порядок предания суду государственных чиновников. У государственных служащих империи была форменная одежда установленного образца, на каждого вели послужной (формульный) список, для увольнения они должны были направлять прошение и т.д. Таким образом, можно сделать вывод, что в России до 1917 года имелось детально проработанное законодательство по государственной службе.

Советская власть отменила все это законодательство. В первую очередь, причиной этого послужили идеи новой власти, согласно которым предполагалось скорое разрушение всякого государства, старого государственного аппарата и избавление от чиновничества вообще. При советской власти закон о государственной службе так и не был принят, проработанный механизм регулирования был лишь для службы в армии и органах МВД. За службу в государственных органах отвечали лишь некоторые подзаконные акты. Несколько указов вводили систему классов чинов и рангов в нескольких отраслях, декрет СНК РСФСР 1922 года определял «Временные правила о работе в государственных учреждениях и на предприятиях», в 1967 году Госкомитетом труда была утверждена Единая номенклатура должностей служащих и некоторые другие акты. И только к концу 80-х годов необходимость принятия общесоюзного Закона о государственной службе стала для власти очевидной.

В дальнейшем в законодательстве страны постоянно происходили перемены, поэтому появились нормативно-правовые акты, в которых уделялось внимание государственной службе в России и её особенностям, а в начале XXI века были приняты некоторые очень важные нормативно-правовые документы, касающиеся данной сферы, а именно Федеральные законы от 25.07.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной гражданской службе» и от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ) и ряд других законодательных актов, которые вводят и упраздняют отдельные разновидности государственной службы. Кроме того, нужно отметить федеральную программу «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации», реализованную в 2009-2013 годы.

Цель программы – создать целостную систему государственной службы, завершая реформирование ее видов, создавая систему управления государственной службой, формируя высококвалифицированный кадровый состав государственной службы, обеспечивая эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

1.2. Понятие, система, принципы государственной службы в Российской Федерации.

Государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации, связанная с обеспечением исполнения полномочий Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, занимающих должности, установленные Конституцией Российской Федерации.

Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, занимающих должности, установленные конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Необходимо заметить, что впервые сформулировать определение понятия "государственная служба" попытались в рамках утратившего силу Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации"¹. Там государственная служба определялась как профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. В имеющем в данный момент силу Законе полномочия, обеспечение исполнения которых составляет содержание государственной службы, раскрыты более подробно.

Термин "профессиональная деятельность" можно встретить в законах, посвященных трудовым, конституционным и административным отношениям. При этом единого содержания нет. Более того, в законодательстве содержатся разные трактовки. Например, согласно избирательному законодательству, профессиональная деятельность – не совпадающая со служебной трудовая деятельность. В административном же законодательстве "профессиональную служебную деятельность" считают единой категорией.

Доктрина определяет профессиональную деятельность как деятельность, которая осуществляется благодаря специальным знаниям и навыкам и требует целевую подготовку и образование. Юридическая литература допускает отнесение к ней любой разрешенной законом экономически значимой деятельности, которую осуществляют физические лица, при условии регулирования федеральными законами порядка такой

¹ Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 31.07.1995, № 31, ст. 2990

деятельности². Профессиональная служебная деятельность, как правило, предусматривает исполнение в качестве главной деятельности специальных должностных полномочий с получением вознаграждения из соответствующего бюджета.

Далее, государственная служба определяется в качестве профессиональной служебной деятельности граждан. Такое решение имеет под собой конституционные основания. Так, четвертая часть статьи 32 определяет равный доступ к государственной службе гражданам Российской Федерации³. В статье 14 изначальной редакции Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" прямо запрещалось иностранным гражданам находиться на государственной службе.

Отношение к нахождению на государственной службе иностранцев начало меняться после того, как был принят Федеральный закон от 11.11.2003 г. № 141-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации". С целью разрешить иностранцам поступать на военную службу по контракту были внесены изменения в Федеральные законы от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ "Об обороне", от 06.02.1997 года № 27-ФЗ "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации", от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе", от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих", от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации".

Такое объяснение государственной службы хорошо соответствует опыту других стран. За рубежом правовым основам государственной

² Кайль А.Н., Батяев А.А. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" (постатейный). М., 2009, с. 12

³ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

(публичной) службы и статуса чиновников посвящено специализированное государственно-служебное, публичное по своей сути законодательство. При этом вопросом правового положения служащих и рабочих занимается трудовое законодательство, т.е. частное право. Такая организация права служит принципу образования профессиональной государственной (публичной) службы.

При рассмотрении конституции некоторых стран Европы, Центральной и Северной Америки обнаруживается, что большое внимание многими направляется на государственную службу, статус государственных служащих и, в первую очередь, их ответственность. Этому вопросу касаются как в целых главах, титулах (Мексиканские Соединенные Штаты, Республика Гондурас, Белиза, Республика Панама), так и в отдельных статьях (Республика Гватемала, Португалия, Республика Коста-Рика)⁴.

Государственные служащие как субъекты административного права имеют очень важное значение для социально-экономической и административно-политической сфер управления, укрепления российской государственности и реформирования общества на основе демократии и права.

Система государственной службы состоит из следующих видов государственной службы:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- государственная служба иных видов;

В федеральном законе от 13.07.2015 № 262-ФЗ из списка разновидностей государственной службы пропадает понятие правоохранительной службы и устанавливается, что в систему госслужбы входят государственная гражданская служба, военная служба и другие

⁴ Кистринова О.В. Конституционное регулирование государственной службы и статуса государственных служащих в России и в зарубежных странах, "Государственная власть и местное самоуправление", 2015, № 12, с. 15

разновидности государственной службы. Другие виды госслужбы определяются федеральными законами. Соответствующие изменения вносят в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" и в отдельные законодательные акты России.

Составными частями государственной гражданской службы являются федеральная государственная гражданская служба и государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации. Военную службу и государственную службу иных видов, установленных федеральными законами, относят к видам федеральной государственной службы.

Организация федеральной государственной гражданской службы и ее правовое обеспечение находятся в ведении Российской Федерации. За правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации совместно отвечают Российская Федерация и ее субъекты, а за организацию - субъект Российской Федерации.

Местами профессиональной деятельности для федеральных государственных гражданских служащих являются Администрация Президента Российской Федерации, Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и органы исполнительной власти.

В федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливаются следующие главные принципы ее построения и функционирования:

- 1) принцип федерализма. Способствует единству системы государственной службы и соблюдению правильного разделения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации;
- 2) принцип законности. Устанавливает обязанность строгого соблюдения законов и других нормативных актов о государственной службе

в процессе решения задач и выполнения функций исполнительными органами и должностными лицами;

3) принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность признания, соблюдения и защиты;

4) принцип равного доступа граждан к государственной службе. Закрепляется статьей 32 Конституции РФ. Согласно ему, раса, пол, национальность, язык, социальное происхождение, имущественное и должностное положение, место жительства, наличие или отсутствие гражданства субъекта Федерации, отношение к религии, убеждения, принадлежность к общественным объединениям не должны становиться причиной для прямых или косвенных ограничений для приема на государственную службу;

5) принцип единства правовых и организационных основ государственной службы. Предполагает закрепление в законах одинаковой организации государственной службы как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов;

6) принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы. Согласно ему, устанавливаются одинаковые основные квалификационные требования для нахождения на должностях государственной гражданской и муниципальной службы, требования к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих. Оплата за служебную деятельность и социальные гарантии, а также пенсионное обеспечение соотносимы;

7) принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю. Общество должно получать объективную информацию о деятельности государственных служащих;

8) принцип профессионализма и компетентности государственных служащих. Именно этим критерием, в первую очередь, руководствуются при оценке достоинств кандидатов. Профессионализм означает, что постоянно в

течение определенного времени государственный служащий исполняет свои обязанности по профессии за вознаграждение и при этом глубоко и всесторонне знает правила и процедуры, владеет практическими навыками в определенной области деятельности;

9) принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Является необходимым для того, чтобы обеспечить нормальную деятельность государственных органов, исключить коррупцию и незаконные решения.

Таким образом, в федеральном законе "О системе государственной службы Российской Федерации", где также присутствует понятие правоохранительной службы, четко указывается, что построение и функционирование системы государственной службы обеспечивают федеральные законы о видах государственной службы (ч. 2 ст. 3). То есть, система правового регулирования государственной службы РФ строится на основе базового федерального закона о системе государственной службы, а отдельные ее виды регулируют специальные федеральные законы о видах государственной службы.

Нужно указать, что законодательство о государственной службе больше не содержит правоохранительной службы как разновидности государственной. Но присутствуют другие (помимо военной и гражданской) разновидности государственной службы, куда подойдут государственная служба в органах внутренних дел, в органах таможни, в органах внутренних дел, прокуратуре, Следственном комитете и т.д..

1.3. Классификация государственной службы РФ;

Государственные служащие имеют различия между собой. По разным критериям их можно разделить на группы.

Исходя из принципа разделения властей, существуют государственные служащие органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти. Из принципа федерализма видами государственных служащих являются федеральные служащие и служащие субъектов Федерации. По критерию особенностей службы в федеральных государственных органах можно выделить гражданских и милитаризованных государственных служащих (к ним относят военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, налоговой полиции и др.). Исходя из объема должностных полномочий, видами государственных служащих являются: должностные лица (то есть руководители, представители власти) и служащие, которые не попадают под категорию должностных лиц.

Также государственные служащие назначаются на разный срок службы: пожизненно (должность категории «В»), на конкретное время (должность категории «Б»), с установлением испытательного срока (при поступлении на службу).

В зависимости от требуемых уровня образования и профессиональной подготовки, выделяют пять групп государственных служащих соответственно государственным должностям государственной службы (высшие, главные, ведущие, старшие и младшие).

Государственные служащие также делятся в зависимости от квалификационных разрядов (званий, классов, чинов, рангов). Их присваивают каждому государственному служащему, состоящему на должности категорий «Б» или «В», учитывая его личные достоинства, в результате аттестации или квалификационного экзамена. Лицам с соответствующими квалификационными разрядами положена форменная одежда, которая может быть дополнена знаками различия, в частности погонами. Это указывает на положение в обществе и государстве и меру ответственности служащего. Выше квалификационный разряд – выше положение и ответственность.

Конечно, можно заметить различия прохождения государственной службы на должностях, предполагающих осуществление правоохранительной деятельности. Тем не менее, наблюдаются и общие черты: правоохранительная деятельность приоритетна; служба несетя непрерывно; служба проходит в особом режиме; при осуществлении служебной деятельности существует повышенный риск; сотрудники имеют право применить меры административного принуждения, в том числе использовать спецсредства и огнестрельное оружие; особый режим конфиденциальности и другие⁵.

⁵ Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 12; Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2006. С. 67; Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 194; Патрашко Е.Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 30; Магомедов Ф.Б. Принципы организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 9

Глава 2. Условия прохождения государственной службы в Российской Федерации.

2.1. Поступление на государственную службу.

Поступление на гражданскую государственную службу РФ регламентируется гл. 4 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Согласно ст. 21 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (далее - Закон № 79-ФЗ) на государственную службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным Федеральным законом. Предельный возраст пребывания на государственной службе - 65 лет.

Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане имеют равный доступ к государственной службе. Поэтому при поступлении на службу и при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов Российской Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Гражданин не может быть принят на государственную службу и находиться на ней в случаях признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; лишения его права занимать государственные должности в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу; наличия подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению должностных обязанностей; отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по

государственной должности, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений; близкого родства (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственными служащими, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями; представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу; отказа представить сведения о доходах государственного служащего и имуществе, находящемся в его собственности.

Лица, которые претендуют на выполнение государственных или приравненных к ним функций, должны представлять в налоговую инспекцию по месту жительства сведения о доходах, личном и общем с супругой (супругом) имуществе, о банковских вкладах и ценных бумагах, в том числе за пределами России, и другие сведения, регламентированные Федеральным законом.

При поступлении на государственную службу гражданин представляет требуемые документы (об образовании, состоянии здоровья) и оформляет трудовой договор (контракт) на неопределенный срок или на срок не более пяти лет. Поступление гражданина на государственную службу осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено законодательством. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов и соответствия установленным квалификационным требованиям на замещение должности государственной службы.

Претенденту на замещение должности государственной службы может быть отказано в допуске к участию в конкурсе в связи с несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности, а также в связи с

ограничениями, установленными законодательством для поступления на государственную службу и ее прохождения.

В акте государственного органа о назначении на должность и служебном контракте сторонами может быть предусмотрено испытание служащего в целях проверки его соответствия замещаемой должности. Срок испытания устанавливается продолжительностью от трех месяцев до одного года. В период испытания на служащего распространяются положения Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", а также других законов и иных нормативных правовых актов о гражданской службе.

Испытание не устанавливается для беременных женщин - гражданских служащих; для граждан, окончивших обучение в образовательных учреждениях профессионального образования и впервые поступающих на гражданскую службу в соответствии с договором на обучение с обязательством последующего прохождения гражданской службы; для граждан и гражданских служащих при замещении должностей гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)", которые замещаются на определенный срок полномочий; для государственных служащих, назначенных на должности гражданской службы в порядке перевода в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы; в иных случаях, предусмотренных федеральными законами.

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право предоставить гражданскому служащему ранее замещаемую должность гражданской службы; до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим, предупредив его об этом в письменной форме не позднее чем за три дня с указанием причин, послуживших основанием для признания этого служащего не выдержавшим испытание.

Таким образом, гражданство является первым требованием к гражданам, предъявляемым при приеме на государственную службу в Российской Федерации. В Законе №79-ФЗ часть 1 ст.3 прямо указывается, что в данном Законе под государственной гражданской службой РФ подразумевается профессиональная служебная деятельность только граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы, а статус гражданина Российской Федерации в тексте данного Закона представлен термином «гражданин». На государственную службу имеют право поступать граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, который установлен федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида: для государственной гражданской службы - это 18 лет. Кроме этого существуют соответствующие квалификационные требования, установленные Законом №79-ФЗ, ст.21.

В ст.18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливаются следующие нормы к государственному служащему: «проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации»; «учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий»; «способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию». Нужно отметить, что для проявления уважения традиций и обычаев народов России, учета культурных особенностей различных этнических групп и конфессий служащие должны обладать высокой нравственностью, так как действовать им приходится не в идеальной среде, и невозможно исключить помехи, трудности и иные противодействующие факторы⁶.

⁶ Таршин А.П. Управление межнациональными отношениями - важнейшая задача современной России // А.П. Таршин // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 6. - С.12-14.

Под ограничениями по приему граждан на государственную службу понимаются обозначенные в Конституции Российской Федерации, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации и закрепленные в федеральных законах, законах и иных правовых нормативных актах субъектов Российской Федерации условия и правила, определенные юридические рамки, за пределы которых выходить запрещено⁷.

В современной науке разработана классификация ограничений, которые устанавливаются для государственных гражданских служащих. Российский ученый В.А. Козбаненко подразделяет их на общие и специальные ограничения. Общие – неизменный элемент, присущий для всех государственных гражданских служащих. Специальные отражают особенности профессиональной деятельности, вводятся на основании федерального закона, а также могут быть установлены подзаконными актами в зависимости от сферы регулируемых отношений⁸.

Е.В. Охотский классифицирует ограничения с учетом цели их установления, в результате чего формируются следующие группы: 1) ограничения, которые касаются политической сферы; 2) ограничения, регламентирующие использование служебных полномочий; 3) ограничения, пресекающие получение неимущественных выгод; 4) запреты на использование в неслужебных целях государственного имущества⁹.

2.2. Подготовка, переподготовка, повышение квалификации государственных служащих;

Эффективность работы гражданской службы зависит от профессионализма ее сотрудников. Поэтому законодательно установлены

⁷ Наймушин С.В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе (правовые вопросы) // С.В. Наймушин // Чиновник. - 2005. - № 4. - С.48

⁸ Козбаненко А.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 196.

⁹ Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 9. С. 22-24

права и обязанности работодателя в отношении дополнительного профессионального образования работников. В частности, п. 6 ч. 1 ст. 15 закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ закреплено, что гражданский служащий обязан в том числе поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей. В статье рассмотрим основания для дополнительного профессионального образования гражданских служащих и особенности его получения.

Дополнительное профессиональное образование осуществляется посредством реализации дополнительных профессиональных программ (программ повышения квалификации и программ профессиональной переподготовки). Это закреплено в п. 6 Порядка № 499¹⁰, ч. 2 ст. 76 Закона № 273-ФЗ¹¹, а также ч. 1 ст. 62 Закона № 79-ФЗ.

Вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования устанавливаются представителем нанимателя в зависимости от группы и категории должности гражданской службы, замещаемой гражданским служащим, в порядке, определяемом Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 "О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации" (далее - Положение № 1474)¹². В соответствии с данным Указом профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных служащих необходимо осуществлять согласно Государственным требованиям к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих

¹⁰ Приказ Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499 "Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам" // "Российская газета", № 190, 28.08.2013.

¹¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598,

¹² Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 "О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 203.

Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 06.05.2008 № 362 (далее - Требования № 362)¹³.

Отдельным категориям гражданских служащих, помимо указанных документов, следует также руководствоваться иными правовыми актами. Так, организация дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Федерального агентства по недропользованию регламентируется Приказом Роснедр от 30.01.2015 № 16-к¹⁴. Напомним, что дополнительные профессиональные программы могут реализовываться полностью или частично в форме стажировки (п. 6 Положения № 1474).

Дополнительное образование служащего осуществляется в течение всего периода прохождения им гражданской службы. Вместе с тем данная обязанность реализуется представителем нанимателя, который определяет план мероприятий по дополнительному образованию служащих, а также финансирование таких мероприятий за счет соответствующих бюджетов.

Основаниями для направления гражданского служащего на дополнительное профессиональное образование являются:

- 1) назначение служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе;
- 2) включение служащего в кадровый резерв на конкурсной основе;
- 3) результаты аттестации служащего;
- 4) назначение служащего на иную должность гражданской службы в связи с сокращением должностей гражданской службы или упразднением государственного органа (п. 2 ч. 1 ст. 31 Закона № 79-ФЗ).

¹³ Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 № 362 "Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 12.05.2008, № 19, ст. 2194.

¹⁴ Приказ Роснедр от 30.01.2015 № 16-к "О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Федерального агентства по недропользованию" // <http://www.rosnedra.gov.ru>

В соответствии с ч. 5 ст. 17 Закона № 273-ФЗ формы обучения по дополнительным образовательным программам и основным программам профессионального обучения определяются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, самостоятельно, если иное не установлено законодательством РФ.

Согласно п. 2 Требований № 362 профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих осуществляются с использованием возможностей дистанционных образовательных технологий в зависимости от категорий и групп должностей гражданской службы:

- с отрывом от гражданской службы (профессиональная переподготовка и повышение квалификации за пределами территории РФ, стажировка на территории РФ и за ее пределами);

- с частичным отрывом от гражданской службы (до трех рабочих дней в неделю);

- без отрыва (вечерние группы) от государственной гражданской службы РФ.

При этом необходимо обратить внимание на то, что требования № 362 содержат положения о прохождении профессиональной переподготовки и повышении квалификации гражданских служащих с частичным отрывом от гражданской службы. Однако в данной части Требования не могут применяться, поскольку Федеральным законом № 185-ФЗ¹⁵ упразднена форма дополнительного профессионального образования с частичным отрывом от государственной гражданской службы. Однако при этом надо учитывать п. 3 Требований № 362, которое содержит ограничения общего объема аудиторной учебной нагрузки гражданских служащих в неделю.

¹⁵ Федеральный закон от 02.07.2013 № 185-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 08.07.2013, № 27, ст. 3477

Согласно п. 9 Требований № 362, а также п. 4 Положения № 1474 под профессиональной переподготовкой гражданских служащих понимается приобретение дополнительных знаний и навыков, необходимых для осуществления гражданскими служащими нового вида профессиональной служебной деятельности.

То есть целью профессиональной переподготовки являются выполнение нового вида профессиональной деятельности или получение дополнительной квалификации.

Отметим, что на профессиональную переподготовку направляются служащие, замещающие должности гражданской службы категории "помощники (советники)", "специалисты" или "обеспечивающие специалисты", в случае их назначения в порядке должностного роста на должность гражданской службы категории "руководители". В этом случае по результатам профессиональной переподготовки служащим может быть присвоена дополнительная квалификация.

По завершении образовательных программ профессиональной переподготовки проводится обязательная государственная итоговая аттестация, предусматривающая выпускную квалификационную (аттестационную) работу и экзамен.

Положительные результаты этой аттестации дают право на получение диплома:

- о профессиональной переподготовке - лицам, прошедшим обучение по программе объемом более 500 аудиторных часов;
- о дополнительном (к высшему) образовании - лицам, прошедшим обучение по дополнительной профессиональной образовательной программе для получения дополнительной квалификации объемом более 1000 часов (при этом государственный служащий имеет право претендовать на замещение должностей, для которых подходит профиль полученного образования).

В соответствии с п. 17 Постановления Правительства РФ от 06.05.2008 № 362 "Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации" (далее – Требования №362) повышением квалификации гражданских служащих являются обновление знаний и совершенствование навыков гражданских служащих, имеющих профессиональное образование, в связи с повышением требований к уровню их квалификации и необходимостью освоения ими новых способов решения профессиональных задач. В плановом порядке повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года (ч. 5 ст. 62 Закона № 79-ФЗ).

Заключительным этапом повышения квалификации является итоговая аттестация, после успешного прохождения которой государственным служащим выдают документы государственного образца: удостоверение о краткосрочном повышении квалификации или свидетельство о повышении квалификации (п. 21 Требования № 362).

Согласно Требованиям № 362 стажировка подразумевает закрепление теоретических знаний, полученных гражданским служащим при освоении программ профессиональной переподготовки или повышения квалификации, и приобретение практических навыков и умений для их эффективного использования при исполнении им своих должностных обязанностей.

В законе № 273-ФЗ стажировку выделяют как форму реализации дополнительных профессиональных программ, а не как обособленный вид дополнительной профессиональной образовательной программы. Об этом говорится, например, в Письмах Минобрнауки России от 09.10.2013 № 06-735¹⁶ и Минтруда России от 31.07.2013 № 18-3/10/2-4297¹⁷. В связи с этим

¹⁶ Письмо Минобрнауки России от 09.10.2013 № 06-735 "О дополнительном профессиональном образовании" // "Администратор образования", № 23, декабрь, 2013

¹⁷ Письмо Минтруда России от 31.07.2013 № 18-3/10/2-4297 "Об организации дополнительного профессионального образования государственных гражданских

положения Требований о стажировке, являющейся самостоятельным видом дополнительного профессионального образования гражданских служащих, неприменимы.

В силу п. 13 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам, утвержденного Приказом Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499, сроки стажировки определяются организацией самостоятельно исходя из целей обучения. Продолжительность стажировки согласовывается с руководителем организации, где она проводится. Стажировка может носить индивидуальный или групповой характер и предусматривать такие виды обучающей деятельности, как работа с учебными изданиями, приобретение профессиональных и организаторских навыков, работа с технической, нормативной и другой документацией и др. По результатам прохождения стажировки слушателю выдается документ о квалификации в зависимости от реализуемой дополнительной профессиональной программы.

Частью 8 ст. 62 Федерального закона «О государственной гражданской службе» установлено право гражданского служащего на получение дополнительного профессионального образования за пределами территории РФ, которое предусматривает приобретение знаний о зарубежном опыте государственного управления и овладения новыми профессиональными умениями и навыками.

Необходимость в обучении за рубежом определяется представителем нанимателя. При этом преимущество при направлении на обучение за рубежом имеют служащие со стажем гражданской службы более двух лет, при этом более одного года - в замещаемой должности. В то же время образовательные программы обучения за рубежом могут предусматривать предварительную подготовку служащих.

Профессиональная переподготовка и стажировка осуществляются индивидуально. В этом случае обязательным условием для гражданских служащих является знание иностранного языка, на котором ведется преподавание.

План переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих реализуется за счет средств федерального бюджета, выделенных на исполнение государственного заказа (ст. 63 Федерального закона «О государственной гражданской службе»). Соответственно, закупки товаров, работ, услуг в рамках государственного заказа осуществляются в порядке, установленном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"¹⁸.

В силу ч. 4 ст. 63 Закона № 79-ФЗ государственный заказ на дополнительное профессиональное образование федеральных гражданских служащих, включая его объем и структуру, утверждается Правительством РФ после вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год. Отметим, что государственный заказ утверждается отдельно по каждому государственному органу с указанием количества федеральных гражданских служащих, направляемых на обучение, а также объема финансирования, предусмотренного в федеральном бюджете на такое обучение.

На дополнительное профессиональное образование гражданских служащих субъекта РФ государственный заказ утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

¹⁸ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, № 14, ст. 1652

2.3. Награждение, поощрение, ответственность государственных служащих;

Особое значение государственной службы определяется тем, что одним из главных вопросов, которые решает государство, является вопрос о кадрах, в первую очередь руководителей. Именно государственный аппарат призван реформировать государство, претворять в жизнь новые концептуальные пути развития России. Следует отметить, что эффективное использование хорошо подготовленных кадров — приоритетная общенациональная задача¹⁹. Чтобы обеспечить эффективную, четкую и законную деятельность государственного аппарата, необходимо хорошо понимать сущность государственной службы и способы ее реформирования в настоящее время. При этом следует учесть, что система поощрений государственных гражданских служащих играет значимую роль.

Поощрение и награждение гражданского служащего — это прежде всего оказание ему почета, признание его заслуг, влекущее за собой правовые и материальные преимущества. Безупречная и эффективная служба, а также продолжительная безупречная служба являются основаниями для поощрения и награждения государственных гражданских служащих. Под безупречностью подразумевается, что у данного гражданского служащего нет дисциплинарных взысканий.

Понятие «эффективность гражданской службы» означает, что гражданские служащие должны выполнять свои трудовые обязанности продуктивно и достигать намеченной цели с наименьшими затратами времени и средств²⁰. В статье 47 ФЗ № 79-ФЗ закреплено, что при поощрении гражданского служащего должен вестись учет результатов того, как он исполняет должностной регламент.

¹⁹ Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2004. - № 31. - ст. 3215.

²⁰ Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики. // М.: "ЮНИТИ-ДАНА". - № 637. - 2010. - С. 120 - 121.

Основанием для выплаты единовременного поощрения, в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет, является продолжительность службы. Статья 54 ФЗ № 79-ФЗ закрепляет стаж гражданской службы.

Существует два вида поощрения за безупречную службу: поощрение и награждение. Денежные выплаты, как правило относятся к поощрениям, а награждения имеют больше моральный характер, выражая признание заслуг гражданского служащего.

В действовавшем ранее законодательстве о государственной службе и трудовом законодательстве не было установлено такое разграничение понятий, а также награждение не выделялось в качестве особого правового явления²¹. В прошлом награждение государственными наградами являлось одним из видов поощрения.

В части 1 статьи 55 № 79-ФЗ закреплены виды наградений и поощрений. Условно их разделяют на награждения и поощрения, которые применяются представителем нанимателя, и награждения и поощрения, которое применяются представителями вышестоящими государственными органами.

Объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или вручения ценного подарка; выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет; иные виды поощрения и награждения государственного органа — все это относится к поощрениям и награждениям, применяемым представителем нанимателя. Представитель нанимателя имеет полную свободу в выборе способа награждения и поощрения.

Наряду с награждениями и поощрениями государственного органа, закон предусматривает особые виды поощрения, применяемые специально

²¹ Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие - 2-е изд, переработанное и дополненное // М.: "ЮНИТИ-ДАНА". - № 973. -2012. - С. 56.

уполномоченными на то органами. К таким особым видам поощрения относятся:

- поощрение Правительства и Президента Российской Федерации;
- присвоение почетных званий и награждение знаками отличия РФ;
- награждение орденами и медалями РФ.

Высшими формами поощрения обладают почетные звания Российской Федерации, знаки отличия РФ, а также ордена и медали РФ.

Гражданские служащие имеют возможность быть награжденными Почетной грамотой Правительства Российской Федерации, если они своим трудом заслужат широкую известность благодаря личному вкладу в осуществление проведения экономической и социальной политики государства. Федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ вносится представление в Правительство РФ о награждении Почетной грамотой.

За высокое профессиональное мастерство гражданским служащим, а также за многолетний добросовестный труд гражданским служащим присваиваются почетные звания. Гражданским служащим, которые по специальности проработали 15 лет и более присваиваются почетные звания. Президент РФ имеет право учреждать почетные звания. В качестве примера можно привести Указ Президента от 16 марта 2015 года № 133 «Об учреждении медали «За заслуги в освоении атомной энергии» и установлении почетного звания «Заслуженный работник атомной промышленности Российской Федерации»²².

На основании специального нормативно-правового акта соответствующие министерства производят награждение нагрудным знаком. Примером может послужить приказ Россельхознадзора от 27.02.2014 № 77

²² Указ Президента РФ от 16.03.2015 № 133 "Об учреждении медали "За заслуги в освоении атомной энергии" и установлении почетного звания "Заслуженный работник атомной промышленности Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 23.03.2015, № 12, ст. 1738

(ред. От 23.03.2015) «Об учреждении нагрудного знака «Почетный работник Россельхознадзора»²³.

Награждение орденом, медалью или знаком отличия являются высшей формой признания заслуг гражданского служащего перед государством. Указом Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 (ред. От 01.04.2015) «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы»²⁴ закреплён перечень видов государственных наград. Анализируя данный нормативный акт, нельзя не заметить принцип сочетания поощрительно-наградных мер материального и морального свойства. Одновременно с награждением почетной грамотой, объявлением благодарности как награды морального свойства, к гражданским служащим применяются награждения материального свойства в форме единовременной денежной выплаты.

Следует также заметить, что социальный аспект затрагивают некоторые виды поощрений и награждений. А именно, согласно Федеральному закону от 12.01.1995 № 5 «О ветеранах»²⁵, к ветеранам труда относятся лица, имеющие удостоверение «Ветеран труда», а также удостоенные почетных званий СССР или Российской Федерации, либо награжденные медалями и орденами, либо награжденные ведомственными знаками отличия в труде и имеющие трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по старости или за выслугу лет. Меры социальной поддержки этих лиц закрепляются в законах и иных нормативных актах субъектов РФ.

Рассмотрим порядок и условия применения поощрения и награждения гражданских служащих. Представитель нанимателя определяет порядок и условия применения поощрения и награждения гражданских служащих.

²³ Приказ Россельхознадзора от 27.02.2014 № 77 "Об учреждении нагрудного знака "Почетный работник Россельхознадзора" // "Российская газета", № 65, 21.03.2014.

²⁴ Указ Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 года № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» // СЗ РФ. -2010. - № 37. - ст. 4643.

²⁵ Федеральный закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» // СЗ РФ. - 1995. - № 3. - ст. 168.

Решение о поощрении или награждении оформляется нормативно-правовым актом государственного органа (распоряжением, приказом и т.д.). До сведения работников данного государственного органа и коллектива гражданских служащих доводится данный правовой акт путем помещения на доску объявлений, либо иным способом.

Следует заметить, что любые виды поощрений подразумевают одновременную денежную выплату, предусмотренную законом. Также существует выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет. В федеральном законе от 15.12.2001 № 166 «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»²⁶ предусмотрены условия назначения пенсии за выслугу лет. Единовременное поощрение выплачивается при награждении государственными наградами, а также при поощрениях Президента или Правительства Российской Федерации, установленных законодательством Российской Федерации. Стоит заметить, что льготами и преимуществами пользуются лица, награжденные государственными наградами в порядке и случаях, установленным законодательством Российской Федерации.

Ведомственными знаками отличия в труде являются почетная грамота и благодарность государственного органа. Законного раскрытия понятия «Ведомственные знаки отличия в труде» не наблюдается.

Награждение или поощрение гражданского служащего, эффективно, добросовестно и безупречно исполняющего свои обязанности может быть во время определенного события (юбилейный возраст, выполнение особо важного задания и т. д.). Существуют следующие решения о поощрении или награждении гражданского служащего по представлению представителя нанимателя:

- поощрения Правительства Российской Федерации;

²⁶ Федеральный закон от 12 мая 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2001. - № 51. - ст. 4831.

- поощрения Президента Российской Федерации;
- награждение знаками отличия Российской Федерации;
- присвоение почетных званий Российской Федерации;
- награждение орденами и медалями Российской Федерации.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 31 января 2009 года № 73 закреплено положение о Почетной грамоте Правительства Российской Федерации²⁷. Награждение данной грамотой является формой поощрения Российской Федерации за весомый вклад в проведении политики государства, а также осуществлению иных полномочий, закрепленных за Правительством РФ. Удостаиваться награждением Почетной грамотой РФ могут, как правило, граждане имеющие широкую известность, воинские части и организации. Членами Правительства Российской Федерации, руководителями иных федеральных государственных органов вносится представление о награждении Почетной грамотой в Правительство РФ. Гражданин, получивший данную грамоту однократно премируется в размере десятикратной минимально заработной платы за счет средств организации, предприятия, возбудившей ходатайство о вознаграждении.

Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» закреплено положение о государственных наградах, согласно которому Президент РФ вручает, издает указы об учреждении и награждении государственных наград. Такими наградами являются:

- Звания героя Российской Федерации, медали, знаки отличия и ордена РФ;
- почетные звания РФ.

²⁷ Постановление Правительства РФ от 31 января 2009 № 73 «О Почетной грамоте Правительства Российской Федерации и благодарности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2009. - № 6. - ст. 745.

Порядок подачи ходатайств о награждении государственными наградами различных государственных органов определяется соответствующими государственными органами.

От имени Президента Российской Федерации, а также по его поручению государственные награды могут вручать:

- полномочные представители Президента Российской Федерации;
- руководители органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- начальник управления Президента Российской Федерации по кадровым вопросам и государственным наградам Российской Федерации;
- руководители федеральных органов государственной власти и федеральных государственных органов.

Следует заметить, что законодательством предусмотрена оценка деятельности Президента, которая выражается в его поощрении. Только в данном случае становится неясно, о каком виде поощрения идет речь, так как виды наградений, решения о которых принимаются Президентом Российской Федерации, закреплены Положением о государственных наградах РФ. Будем надеяться, что в скором будущем данный вопрос обретет более конкретную форму в ходе практической реализации Закона.

Таким образом, важными частями системы стимулирования государственных гражданских служащих являются награждения и поощрения, так как они показывают, насколько эффективно служащий проделал свою работу. Также следует заметить, что безупречное и эффективное исполнение гражданским служащим своих обязанностей, которое впоследствии оценивается по достоинству в виде награждения или поощрения, создает почву для стремления его коллег также добросовестно выполнять возложенные на них обязанности.

Отметим, что поощрение может иметь как нематериальную, так и материальную составляющую. А государственные награды, которые

являются высшей формой поощрения, применяются за особые заслуги специально уполномоченными государственными органами.

Обратим внимание на то, что общество и государство признает заслуги государственного служащего, который исполняет свою службу эффективно и безупречно. Это признание заслуг выражается в награждении или поощрении гражданина, которые имеют положительно-огромный материальный вес, а также как правило, в виде поощрения приносят государственному гражданскому служащему материальную выгоду.

Глава 3. Особенности правового статуса государственных служащих.

3.1. Особенности правового статуса государственных гражданских служащих.

Государственная служба Российской Федерации представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий РФ, федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, субъектов РФ, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ, а также лиц, замещающих должности, определенные в абз. 6, 7 п. 1 ст. 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (далее - Закон № 58-ФЗ). Это предусмотрено п. 1 ст. 1 названного Закона. Правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы установлены Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (далее - Закон № 79-ФЗ).

У структуры правового статуса субъекта правоотношений не существует однозначного определения. На это понятие в юридической науке смотрят с различных точек зрения.

Согласно мнению В.В. Лазарева и С.П. Липень, правовой статус состоит из закрепленных законодательно прав и обязанностей. а статутные и субъективные права и обязанности в совокупности составляют правовое положение лица²⁸.

Юридический словарь под редакцией А.В. Малько определяет правовой статус как закрепленное юридически положение субъекта в обществе, выражающееся в определенной совокупности его обязанностей и прав. Он отражает юридически оформленные взаимоотношения между личностью и обществом, гражданином и государством, отдельным

²⁸ Бараненков В.В. Юридическая личность военных организаций: Монография. М.: МПИ ФСБ России, 2008. С. 20.

индивидом и окружающими. Он очерчивает законные границы свободы личности, массив ее прав, обязанностей, прочих правовых возможностей и ответственности²⁹.

Правовой статус и правоотношения, в которые вступают государственные служащие в процессе осуществления своей деятельности, имеют весьма сложный многоотраслевой характер. Из-за использования государственной службой в качестве опоры разных обособленных отраслей права, характеризующихся своими предметами и методами правового регулирования, ее всесторонний анализ значительно усложняется.

В литературе периода Советского Союза длительное время характеризовали государственных служащих как наделенных государственной властью лиц (Д.Н. Бахрах, К.С. Вельский, Б.М. Лазарев, и др.). Предполагалось, что государственные служащие полностью подчинены государству в лице руководителя государственного органа (выступающего представителем нанимателя). Правовой статус и правоотношения гражданских служащих рассматривали, как правило, с точки зрения административного права, исключая при этом иные подходы.

Ранее, в том числе в советское время, в доктрине и на практике преобладала концепция административно-правового статуса государственных гражданских служащих. Наиболее последовательно за административно-правовую концепцию статуса государственных гражданских служащих выступает Гришковец А.А., который утверждает, что «государственная служба в целом и все ее разновидности не только могут, но и, в первую очередь, должны исследоваться именно в рамках административного права, т. к. нормы данной отрасли уже сейчас превалируют при регулировании отношений на государственной службе»³⁰.

²⁹ Правовой статус // Большой юридический словарь / Под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009.

³⁰ Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. Учебный курс / Гришковец А.А. - М.: Дело и Сервис, 2003. - 464 с.

Данный автор бескомпромиссно делает вывод о построении государственной службы переходного периода с жесткой иерархией и централизацией, с отказом от каких-либо контрактов и прочих договорных отношений в рамках государственной службы³¹.

Новое законодательство, касающееся государственной службы, не стыкуется с этой концепцией. Например, в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» большое значение приобретает служебный контракт, становясь обязательным правовым основанием для поступления на государственную гражданскую службу. В настоящее время предпринимаются попытки выработки универсальной концепции (характеристики) правоотношений государственных служащих, отвечающей всем возможным требованиям, на основе рассмотрения разных взглядов на правовой статус служащих. Тем не менее, два основных подхода и два направления правового регулирования статуса гражданских служащих по-прежнему противопоставляются. Согласно первому, государственные гражданские служащие обладают особым статусом как лица, осуществляющие государственные функции управления, что относится к публичному праву. Согласно второму, государственные служащие – наемные работники, чью службу должно регулировать трудовое законодательство с учетом трудовых функций, где должно действовать уже публичное право.

Как особый вид государственной службы государственная гражданская служба направлена на реализацию общеадминистративных функций государственного управления.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" государственная гражданская служба Российской Федерации - это вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан

³¹ Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. Учебный курс / Гришкова А.А. - М.: Дело и Сервис, 2003. - 464 с.

Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи).

Приведенное определение позволяет сделать такие выводы:

1) главный признак государственной гражданской службы – профессиональная деятельность. Это означает, что служебная деятельность выступает постоянным и основным видом деятельности с применением специальных навыков и знаний;

2) Только гражданам Российской Федерации разрешено состоять на государственной службе. Это также подтверждают ст. 13 и ч. 1 ст. 21 Закона "О государственной гражданской службе".

3) государственная гражданская служба осуществляется с целью обеспечения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Характерная черта государственного органа – осуществление деятельности от имени и по поручению государства. Федеративный характер Российского государства предопределяет разделение на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Правовой статус государственных гражданских служащих представляет собой правовое положение служащего в государственном органе. Государственная гражданская служба РФ осуществляется только в государственных органах.

Согласно трудовому кодексу РФ, трудовое законодательство действует на государственных гражданских служащих с некоторыми особенностями, закрепленными в законодательстве о государственной гражданской службе (ст. 11 ТК РФ). В случае противоречия между нормами специального и трудового законодательства действует законодательство о госслужбе. В иных случаях применяются нормы законодательства о труде.

Следует отметить, что реформирование института государственной гражданской службы продолжается, подстраиваясь под требования современности. В своем послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин отдельно отметил необходимость совершенствования контрольно-надзорных органов, а именно – повышения прозрачности их деятельности³². Одним из последних нововведений стала обязанность государственных гражданских и муниципальных служащих представлять сведения об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", на которых указанные лица размещали общедоступную информацию, а также данные, позволяющие их идентифицировать.

Из анализа правовых основ государственной гражданской службы следует, что характерные черты правового статуса государственных гражданских служащих выражаются в следующем:

1) Это профессиональная деятельность, которая имеет административно-трудовой характер и характеризует государственных служащих не только как чиновников, имеющих определенную власть и выражающих волю государства, но и как особый вид работников, наделенных определенными служебными правами и обязанностями;

2) Она осуществляется с целью обеспечения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности

³² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // "Парламентская газета", № 45, 02-08.12.2016

Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации;

3) Отдельными особенностями реализации исполнительной власти, упорядочением функционирования судебной и законодательной ветвей власти, прокурорским надзором занимается специальное законодательство;

4) Федеративный характер Российского государства предопределяет разделение на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

3.2. Особенности правового статуса военнослужащих.

Конституцией Российской Федерации на граждан возложены обязанность и долг по защите Отечества. Реализация института защиты Отечества осуществляется различными правовыми средствами. В их число входит учреждение военной службы как отдельного вида государственной службы.

Военная служба является одним из видов федеральной государственной службы. Непосредственная правовая предпосылка к ее формированию и функционированию – это Конституция РФ, в которой защита Отечества обозначается как долг и обязанность гражданина РФ. В первую очередь, эта служба характерна сочетанием обязательности (призыва граждан) и добровольности (служба по контракту). Как назначение, так и структура военной службы неоднозначны. С ее помощью решаются как задачи обеспечения безопасности от внешних угроз (вооруженные силы), так и внутренней безопасности, включая предупреждение и пресечение вооруженных конфликтов и террористических актов (внутренние войска).

В систему действующих правовых актов о военной службе, которая опирается на Конституцию Российской Федерации, входят Федеральный

закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ "Об обороне"³³, Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе"³⁴, Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих"³⁵ и др.

В качестве места прохождения военной службы могут выступать не только Вооруженные Силы РФ, но и другие войска и воинские формирования и органы. Особенности военной службы в них посвящены относящиеся к ним другие законы и подзаконные нормативные правовые акты, например, Федеральный Закон "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации"³⁶, Закон Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации"³⁷ и др.

Федеральный закон о системе государственной службы посвящен положениям принципиального характера, касающимся организации и функционирования военной службы, ближайшей перспективы ее развития. В данном Законе под военной службой понимается профессиональная служебная деятельность на воинских должностях в Вооруженных Силах, в других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Гражданам, занимающим должности военной службы, присваивают воинские звания.

Правовой статус военнослужащих предусматривает, что основные права и свободы получают некоторые ограничения в соответствии со спецификой военной службы, которые основываются на Федеральных законах "О воинской обязанности и военной службе"³⁸ и "О статусе

³³ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

³⁴ СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

³⁵ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

³⁶ СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711.

³⁷ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 594.

³⁸ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7366;

военнослужащих"³⁹. Например, запрет на членство в политических партиях и других общественных объединениях, которые преследуют политические цели, запрет на участие в забастовках. Военнослужащие не имеют права, находясь на военной службе, работать на предприятиях, в учреждениях и организациях в порядке, установленном Трудовым кодексом РФ, в том числе по трудовым договорам или контрактам; не имеют права на предпринимательскую деятельность; получение гонораров за выступления, лекции и т.п. в процессе осуществления служебной деятельности.

Одновременно с этим у военнослужащего присутствуют специальные права, важнейшее из которых – право на применение оружия в случаях, предусмотренных уставом гарнизонной и караульной службы.

У военнослужащих также присутствуют специальные обязанности, непосредственно связанные с прохождением военной службы. Главная из этих специфических обязанностей – принятие военной присяги на верность Отечеству и ее неукоснительное соблюдение.

Военнослужащие должны исполнять свои обязанности даже во время отдыха, в отличие от гражданских государственных служащих, приобретающих на время отдыха общий правовой статус граждан Российской Федерации.

Спецификой военной службы обуславливаются специальные государственные гарантии военнослужащих. Кроме льгот, для военнослужащих характерно особое материальное обеспечение, состоящее из денежного довольствия, надбавок за объем и значимость выполненных задач, а также иные выплаты согласно законодательству.

Благодаря перечисленным особенностям статус военнослужащего уникален среди иных государственных служащих.

³⁹ Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4326.

Структура правового статуса военнослужащих состоит из прав, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности, льгот (преимуществ)⁴⁰, компенсаций, стимулов⁴¹.

Таким образом, можно констатировать, что практически во всех отношениях правовой статус военнослужащих обусловлен спецификой выполняемой ими деятельности. В соответствии с эти указанные лица наделены соответствующими правами и обязанностями, которые делают его правовой статус уникальным по отношению к правовому статусу иных государственных служащих. Представляется возможным выделить следующие особенности правового статуса военнослужащих:

1) Наличие ряда ограничений основных прав и свобод, обусловленных спецификой военной службы. Одновременно с этим - наличие специальных прав, одним из которых является право на применение оружия.

2) Военная служба является конституционной обязанностью граждан Российской Федерации, из чего вытекает ее обеспечение государственным принуждением, выражающимся в призыве на военную службу. При этом указанная профессиональная деятельность является правом граждан, воплощенным в военной службе по контракту.

3) Особые государственные гарантии военнослужащим, перечень которых существенно шире, чем гарантии государственных гражданских служащих. При прекращении военной службы по возрасту или состоянию здоровья за ними также сохраняются частично льготы и гарантии, установленные для лиц, состоящих на военной службе.

4) Отличительной особенностью статуса военных является то, что часть льгот распространяется не только на самих военнослужащих, но и на

⁴⁰ Кудашкин А.В. Комментарий к Федеральному закону "О статусе военнослужащих" // Право в Вооруженных Силах. 2004. № 10.

⁴¹ Приказ Минобороны России, МВД России, МЧС России, ФСБ России и Федеральной таможенной службы от 12 июля 2007 г. № 288/627/386/369/855 "О мерах по совершенствованию работы по определению квалификации летного состава государственной авиации".

членов их семей. Например, льготы по обеспечению их жильем, распространяются на семью военнослужащего, в частности на супругу и детей.

3.3. Правоохранительная служба – историко-правовой аспект.

Основные направления реформы государственной службы Российской Федерации были намечены в 2001 г. в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации. В ней указывалось, что за каждый вид государственной службы будет отвечать отдельный федеральный закон.

В Федеральном законе "О системе государственной службы Российской Федерации", где уже появляется понятие «правоохранительная служба», четко обозначено, что принципы построения и функционирования системы государственной службы реализуются при помощи федеральных законов о видах государственной службы (ч. 2 ст. 3). То есть законодатель намечает систему правового регулирования государственной службы Российской Федерации, в основе которой должны лежать базовый федеральный закон о системе государственной службы и федеральные законы, освещающие три вида государственной службы: гражданскую, военную и правоохранительную.

Однако на деле предполагаемая реформа не была реализована. В результате к концу 2000-х гг. появилось все больше сомнений в том, что будет принят единый закон о государственной правоохранительной службе в Российской Федерации. Были приняты Федеральные законы от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ "О полиции» и от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ".

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ исключил термин "правоохранительная служба" как из Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации",

который является базовым для всей сферы госслужбы, так и из российского законодательства в целом.

Таким образом, в настоящий момент такой вид государственной службы, как правоохранительная, из законодательства исключен. При этом есть другие виды службы, кроме гражданской и военной. К таковым относится государственная служба в органах внутренних дел, таможенная служба, прокуратура, Следственный Комитет и т.д.

У данных видов службы, безусловно, есть объективные различия, но при этом имеется ряд общих, универсальных черт. К ним относится целевое осуществление правоохранительной деятельности, принцип непрерывности несения службы, специальный режим, высокий риск при несении служебной деятельности, право на принятие мер административного принуждения, в том числе на использование огнестрельного оружия⁴².

Бесспорно, некоторые из этих черт присущи и государственной гражданской, и военной службе, однако во всей своей совокупности они характеризуют правовой статус только правоохранительных служащих. Это является объективным отграничением правоохранительной службы не только от государственной гражданской службы, но и от военной службе, хотя последняя к ней наиболее близка.

Таким образом, можно сделать вывод, что зачастую правовой статус лиц, в общем смысле являющихся служащими правоохранительных органов, является схожим до степени смешения и не содержит существенных различий в зависимости от вида «иной» государственной службы. Указанные различия являются просто фиксацией отдельных специфических черт,

⁴² Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 12; Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2006. С. 67; Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 194; Патрашко Е.Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 30; Магомедов Ф.Б. Принципы организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 9

произрастающих от особенностей деятельности каждого конкретного органа, при этом «костяк» основных прав, обязанностей, гарантий и ограничений «правоохранительных» служащих «переезжает» из одного законодательного акта в другой. Пример, приведенный выше, наглядно иллюстрирует данную особенность правового регулирования иных видов государственной службы, в частности тех, которые в общем можно отнести к исключенной из закона категории «правоохранительная служба».

Заключение

Государственная служба имеет неразрывную связь с государством. Она является самостоятельным видом профессиональной деятельности, осуществляемой людьми (государственными служащими). Эта деятельность обеспечивает исполнение полномочий, которые возложены на государственные органы. Государственная служба является системой правоотношений, регулируемых как административно-правовыми нормами, так и нормами других отраслей права, включая международное, конституционное, муниципальное, трудовое, финансовое, гражданское, уголовное.

Отдельно следует отметить специфику правового статуса, сложный характер правовых связей государственных служащих. С одной стороны, они выполняют властно-управленческие функции, и государственные служащие выступают здесь в качестве чиновников, от имени государства. С другой стороны, они также являются лицами наемного труда, т.е. осуществляют определенную трудовую деятельность. Здесь государственные служащие выступают уже в качестве наемных работников.

Система правового регулирования государственной службы Российской Федерации состоит из базового федерального закона о системе государственной службы и федеральных законов о видах государственной службы: гражданской, военной и государственной службе иных видов. Таким образом должны быть обеспечены единство и дифференциация правового регулирования государственной службы Российской Федерации. При этом термин «правоохранительная служба», ранее присутствовавший в «базовом» федеральном законе, исключен. Формально-юридически служба в правоохранительных органах разделена на разные виды государственной службы.

В целом, между видами государственной службы есть много сходств, что часто подтверждается наличием в различных нормативных актах довольно похожих (или даже одинаковых) положений. Однако при

рассмотрении службы, ранее называемой правоохранительной, находится даже больше сходств. В результате принятые в последние годы нормативные акты, регулирующие отдельные аспекты ее прохождения, нередко становятся похожи, как близнецы.

Если сравнить Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ "О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы" (включающий 99 статей) и Федеральный закон "О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (101 статья), можно выявить более 60% идентичного текста. Совпадение же по смыслу даже превышает эту величину. Они практически полностью одинаковы в части прав, обязанностей, требований к служебному поведению, ограничений и запретов сотрудников федеральной противопожарной службы и сотрудников органов внутренних дел, то есть правовой статус сотрудников практически идентичен.

По нашему мнению, это неизбежно приводит к вопросу: а действительно ли было нужно разрабатывать и принимать два достаточно объемных законодательных акта с различиями лишь в деталях? При разработке и принятии законодательных актов задействуется множество представителей законодательной и исполнительной власти, чей труд оплачивается из бюджета. Также стоит заметить, что при дублировании правовых предписаний уже не соблюдается максимальная экономия норм при изложении правовых предписаний, недопущение повторов – один из основных принципов юридической техники⁴³. По мнению специалистов, недопустимо без практической надобности и вразрез с законодательной

⁴³ Надеев Р. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. 2001. № 5; Картухин В.Ю. Основные закономерности использования законодательной техники в правовой практике субъекта Российской Федерации: анализ проблем совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4.

техникой дублировать законодательство, загромождать его "балластными" нормами⁴⁴.

С учетом этого отказ законодателя от разработки и принятия единого закона о правоохранительной службе, как минимум, выглядит неоднозначно. При этом совершенно не исключается возможность уточнения отдельных аспектов ее прохождения в конкретных правоохранительных органах в иных федеральных законах. Образцом подобного подхода выступают Федеральные законы "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и "Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации". Нам представляется, что разделить правоохранительную службу на действительно разные виды государственной службы возможно только если проведена серьезная аналитическая работа, выявлены уникальные особенности государственной службы в рядах разных правоохранительных органов, которым объективно необходимо особенное законодательное регулирование, и на основе этого разработаны новые законодательные и подзаконные акты.

⁴⁴ Остроумов А.А. Право на обжалование в суд решений, действий, бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 7. С. 56.

Список использованной литературы:

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации, "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, № 31, ст. 4398;
2. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации", "Российская газета", № 104, 31.05.2003;
3. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", "Российская газета", № 162, 31.07.2004;
4. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе", "Российская газета", № 63-64, 02.04.1998;
5. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598,
6. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, № 14, ст. 1652
7. Федеральный закон от 12 мая 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2001. - № 51. - ст. 4831.
8. Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 "О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 203.
9. Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 № 362 "Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских

служащих Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 12.05.2008, № 19, ст. 2194.

10. Приказ Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499 "Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам" // "Российская газета", № 190, 28.08.2013.

Научная литература:

1. Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 194;

2. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2006. С. 167;

3. Кайль А.Н., Батяев А.А. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" (постатейный). М., 2009, с. 12

4. Кистринова О.В. Конституционное регулирование государственной службы и статуса государственных служащих в России и в зарубежных странах // "Государственная власть и местное самоуправление", 2015, № 12, С. 15.

5. Козбаненко А.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 196.

6. Магомедов Ф.Б. Принципы организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 39;

7. Наймушин С.В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе (правовые вопросы) // С.В. Наймушин // Чиновник. - 2005. - № 4. - С.48

8. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие - 2-е изд, переработанное и дополненное // М.: "ЮНИТИ-ДАНА". - № 973. -2012. - С. 56.
9. Остроумов А.А. Право на обжалование в суд решений, действий, бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 7. С. 56.
10. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 9. С. 24
11. Патрашко Е.Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 130;
12. Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 128;
13. Стариллов Ю.Н. О современной теории административного права России, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11.
14. Стариллов Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9;
15. Таршин А.П. Управление межнациональными отношениями - важнейшая задача современной России // А.П. Таршин //Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 6. - С.14.
16. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики. // М.: "ЮНИТИ-ДАНА". - № 637. - 2010. - С. 121.