

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

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Методы регулирования государственной службы»

Студент

Ю.Н. Петухова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

Н.А. Боброва

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы д.ю.н., профессор, Д.А. Липинский

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой канд. юрид. наук, доцент Н.В. Олиндер

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕТОДОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ.....	11
1.1. Понятие правового регулирования государственной службы.....	11
1.2. Понятие и виды методов правового регулирования государственной службы.....	23
ГЛАВА 2. ИМПЕРАТИВНЫЙ МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ОСНОВНОЙ МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ.....	37
2.1. Обязанности и запреты как способы императивного метода регулирования государственной службы.....	37
2.2. Дисциплинарные наказания как способы императивного метода регулирования государственной службы.....	51
ГЛАВА 3. ДИСПОЗИТИВНЫЙ И ПООЩРИТЕЛЬНЫЙ МЕТОДЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ.....	65
3.1. Дозволения как способы диспозитивного метода правового регулирования государственной службы.....	65
3.2. Поощрения как способ регулирования государственной службы.....	74
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	83
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	88

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования.

Развитию законодательства о государственной службе уделяется огромное внимание на всех уровнях. Это имеет взаимосвязь с теми модификациями, которым постоянно подвергается наше государство и общество. 12 декабря 1993 знаменуется принятием новой Конституция – высший нормативный правовой акт Российской Федерации. Принципиально поменялась устройство, назначение органов государственной власти не только федерального, но и регионального уровней. Изменилась роль и государственного аппарата, и государственных служащих, что послужило возникновению необходимости усовершенствования эффективности основных направлений деятельности государственного аппарата, достижение высокого уровня профессиональной подготовки государственных служащих, исследованию новых концепций и проблемных зон института государственной службы.

Возникла необходимость повышения эффективности функций государственного аппарата, обеспечения профессионализма государственных служащих, изучения новых аспектов и проблем государственной службы в целом.

И.А. Василенко считает, что под государственной службой необходимо понимать профессиональную деятельность чиновников в аппарате государственного управления. Г. В. Атаманчук дает такое определение: «Государственная служба — это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах».

Основной чертой государственной службы является тот факт, что в отличие от работников иных видов деятельности, государственные служащие

не производят материальных ценностей. Объектом воздействия служащего является поведение и сознание людей.

Государственная служба является особой сферой профессиональной деятельности в области обеспечения суверенитета государства и безопасности страны, защиты интересов, прав и свобод граждан и юридических лиц. Кроме того, введение в российскую правовую систему института государственной службы представляется неотъемлемой частью административно-правовой реформы, которая напрямую относится к реформированию исполнительной ветви власти. В то же время, правовое регулирование государственной службы представляет собой некую совокупность объективных и субъективных показателей управления на государственном уровне, которые приобретают особую актуальность и обуславливают эффективность деятельности государственных служащих, за счёт чего определяется эффективность института государства, и также качественная реализация государственного управления в целом.

Следует сказать, что в правовом регулировании государственной службы имеется свой ряд проблем. Например, недостаточно конкретно осуществляется правовое регулирование общественных отношений в сфере государственной службы, то есть исключительно общими нормами. Хотя в законодательстве закреплено то, что законоисполнитель уполномочен конкретизировать действующие правила.

Соответственно, здесь можно сделать вывод о том, что довольно широко основывается на трудовом законодательстве статус государственных служащих. При этом остается актуальным много нерешенных проблем, например, права, обязанности и ответственность государственных служащих. Основной причиной данной проблемы является то, что координация профессиональной деятельности государственных служащих еще недавно реализовывалось в соответствии с трудовым правом, то есть отсутствовал особый статус государственных служащих.

Отсутствует также разносторонняя регламентация прав и обязанностей государственных служащих и системность служебного законодательства, которая была бы направлена на регулирование прохождения государственной службы. Это можно пояснить тем, что, к сожалению, издание подзаконных актов, регламентирующих прохождение государственной службы, конкретно затянулось. Отсюда и существует необходимость использования правовых норм остальной отраслевой части законодательства.

Нынешнее законодательство о государственной службе, в части своей содержит нормы, позволяющие использовать положения трудового законодательства в вопросах правомочий государственных служащих. Но на практике этого оказалось недостаточным для решения проблем.

Таким образом, по-прежнему остается открытым вопрос о модернизации правового регулирования труда государственных служащих, их социальных гарантий.

Актуальным является исследование содержания и методов правового регулирования государственной службы и необходимость определения способов правового воздействия на отношения в сфере прохождения государственной службы. Такое высказывание вызывает определенный диссонанс в пределах догматики не только общей теории права, но и исследованиях, посвященных отраслевым направлениям, где объясняется иная сущность метода правового регулирования в системе права: «Методы неотделимы, субстанциональны от правовой материи. Они - главное, что отображает самую суть, стержень того или иного юридического режима регулирования; соответственно, они служат именно тем объединяющим началом, которое komponует правовую ткань в главные структурные подразделения правовой системы в отрасли права»¹. Принимая во внимание неоспоримость данного утверждения, его необходимо изучать не только как закрепление свойств права материального порядка, но и как устройство, позволяющее разрешать некоторые «пограничные» проблемы при

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. - М., 1981. - Т. 1. - С. 294.

конструировании правовых отраслей, разделении правовых отношений, составлении текстов правовых актов и т.п.

Таким образом, исследование методов правового регулирования государственной службы является актуальной и важной, имеющей не только теоретическое, но и практическое значение.

Степень научной разработанности темы магистерской диссертации.

На данный момент в Российской Федерации проблема методов правового регулирования государственной службы не имеет единого комплексного исследования. Ученые и исследователи на уровне диссертационных исследований рассматривают некоторые аспекты методов правового регулирования государственной службы. Так например, Р.В. Нагорных рассматривает теоретические и организационные основы регулирования государственной службы в правоохранительной сфере². Некоторые авторы в своих диссертационных исследованиях пишут о проблемах правового регулирования государственной службы и об итогах их реформирования. В своих работах некоторые авторы перечисляют с какими дисциплинами, по их мнению, пересекаются вопросы из области правового регулирования государственной службы Российской Федерации. По мнению А.В. Гусева – с теорией права, гражданским правом, философией, теорией государственного управления, экономикой труда, социологией, политологией³. По мнению Т.З. Алиева – в первую очередь с конституционным и муниципальным правом⁴. По мнению Е.Ю. Киреевой – с теорией права, трудовым правом, теорией государственного управления, историей, политологией, социологией⁵.

В монографии Н.Ф. Бережковой можно увидеть, как автор исследует вопросы принятия присяги и этических норм государственной службы.

² Нагорных Р.В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере: дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2016. – 436 с.

³ Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: Проблемы правового регулирования: Автореферат. дисс. ... д-ра юрид. наук. - Екатеринбург, 2009. - 47 с.

⁴ Алиев Т.З. Проблемы правового регулирования отношений в сфере организации муниципальной службы в Российской Федерации: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2010. - 28 с.

⁵ Киреева Е.Ю. Муниципальная служба в условиях реформы государственного управления: дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 2010. - 445 с.

Некоторые вопросы методов правового регулирования государственной службы рассматриваются в периодических изданиях такими учеными, как Д.А. Липинский и А.А. Мусаткина⁶ В.А. Трифонов⁷, И.К. Харитонов⁸ Н.А. Щеголева⁹ и др.

Большое значение при рассмотрении темы магистерской диссертации имеют разработанные как общей теорией права вопросы методов и способов правового регулирования (С.С. Алексеев, С.В. Бошно, Н.И. Матузов, В.П. Кузьмин, Д.В. Осинцев и др.), так и отраслевыми науками (А.М. Агузаров, В. Антокольской, И.А. Рукавишников, Ю.П. Шубин и др.).

Цель исследования. Комплексный теоретико-правовой анализ методов правового регулирования государственной службы Российской Федерации.

Обозначенная цель решается через ряд **задач**:

1) определить понятие правового регулирования государственной службы как теоретико-правовой конструкции;

2) разработать понятие методов правового регулирования государственной службы и их отдельных видов;

3) исследовать способы императивного метода правового регулирования государственной службы, в частности, обязанности, запреты и дисциплинарные наказания государственных служащих;

4) исследовать дозволения, как способ диспозитивного метода правового регулирования государственной службы;

5) выявить особенности поощрительного метода правового регулирования государственной службы и его способы. **Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся по поводу нормативно-правового регулирования государственной службы.

⁶ 1. Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Понятие и основания поощрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 4. - С. 20-37.

⁷ Трифонов В.А. Способы конституционно-правового регулирования общественных отношений в области доступа к государственной службе // Мир политики и социологии. - 2015. - № 7. - С. 113-118.

⁸ Харитонов И.К. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации // Общество и право. – 2015. - № 2 (52). – С. 40-44.

⁹ Щеголева Н.А., Игнатова Т.В. Обязанности гражданских служащих в механизме обеспечения государственных преобразований современной России // Среднерусский вестник общественных наук. - 2017. - Т. 12. - № 3. - С. 183-189.

Предмет исследования составляют императивные. Диспозитивные и поощрительные нормы конституционного. Административного, трудового и служебного права, регулирующие государственную службу Российской Федерации.

Методология исследования представлена диалектическим методом, с помощью которого комплексно исследовались отдельные виды методов правового регулирования государственной службы, в их развитии и взаимосвязи между собой и с другими явлениями правовой действительности. С помощью формально-юридического метода в магистерской диссертации анализировались такие правовые категории, как «правовое регулирование государственной службы», «метод правового регулирования государственной службы», «императивный метод правового регулирования государственной службы», «диспозитивный метод правового регулирования государственной службы», «поощрительный метод правового регулирования государственной службы». Указанные правовые категории исследовались также с помощью применения метода синтеза и противопоставления. Кроме того, в магистерской диссертации нашли свое применение функциональный и структурный методы познания исследуемых государственно-правовых явлений и понятий.

Теоретическая основа исследования представлена трудами следующих ученых: С.С. Алексеева, Л.С. Явич, А.В. Гусева, А.М. Артемьева, С.В. Бошно, А.А. Гришкoveц, Р.В. Нагорных, А.В. Гусева, А.В. Куракина, Д.А. Липинского, А.А. Мусаткиной, А.В. Малько, В.М. Манохина, А.С. Пиголкина и др.

Эмпирическую базу магистерского исследования составили федеральное законодательство, подзаконные нормативно-правовые акты, практика Конституционного суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции.

Научная новизна исследования заключается в положениях, выносимых на защиту:

1. В магистерской диссертации были сформулированы следующие определения:

- правовое регулирование государственной службы - основная форма правового воздействия на общественные отношения, связанные с организацией и функционированием государственной службы с целью их комбинирования при помощи средств права;

- метод правового регулирования государственной службы - самостоятельный комплексный правовой институт, выражающейся в соответствующей отрасли законодательства, основанный на достижении цели правового регулирования - эффективного функционирования государственной службы, посредством сочетания императивных, диспозитивных и поощрительных способов правового регулирования;

- запреты на государственной службе - установленные на законодательном уровне правила поведения, отличающиеся императивностью характера, отклонение от которых может привести к применению мер государственного принуждения по отношению к государственным служащим;

- императивный метод правового регулирования государственной службы - совокупность юридических обязанностей и запретов как способов правового регулирования, обеспечиваемых дисциплинарными взысканиями и построенных на началах субординации и единоначалия участников правоотношений государственной службы;

- диспозитивный метод правового регулирования государственной службы - совокупность прав государственного служащего, предоставляемых ему для реализации налагаемых на него обязанностей, которая в установленных законами случаях может реализовываться в совокупности с предписаниями либо запретами, без которых соблюдение предоставленных прав не действительно;

- поощрительный метод правового регулирования государственной службы - совокупность различных форм поощрений, как способов правового регулирования, которые закреплены в санкции правовой нормы и применение которых связано с усмотрением уполномоченных на то должностных лиц.

2. Целесообразно внести изменения в ст. 26 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и учесть, что после заключения служебного контракта представителем нанимателя издается правовой акт о назначении на должность гражданской службы.

3. Требуется корректировка положений, касающихся юридических последствий отказа от заключения гражданскими служащими служебного контракта после прохождения конкурсного отбора

4. Поскольку перечень документов, предъявляемых гражданином, поступающим на гражданскую службу, носит исчерпывающий характер, представляется рациональным дополнить его такими документами как: медицинское заключение об отсутствии заболеваний, которые бы препятствовали поступлению на гражданскую службу или ее прохождению, справка о наличии (отсутствии) судимости.

5. Метод правового регулирования государственной службы основывается на общеизвестных методах – императивном, диспозитивном и поощрительном при преимущественном значении императивного регулирования. Специфическая цель государственной службы как деятельности и особенность ее предмета порождают специфичное соотношение публичного и частного начал в правовом регулировании с преобладающим влиянием первого, что влечет установление особого правового режима данной отрасли.

Научно-практическое значение магистерской диссертации заключается в сделанных предложениях и выводах по проблеме исследования, которые направлены на совершенствование правового регулирования государственной службы Российской Федерации. Магистерская диссертация может быть использована для дальнейшего развития императивных, диспозитивных и поощрительных методов правового регулирования государственной службы в Российской Федерации.

Структура магистерской диссертации включает три главы, разделенные на шесть параграфов, введение, заключение и список использованных источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕТОДОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

1.1. Понятие правового регулирования государственной службы

Определение понятие «правовое регулирование государственной службы» необходимо начать с рассмотрения общеправового понятия «правовое регулирование».

Высокая правовая урегулированность общественных отношений является главным признаком модели современного правового государства, которым является и Российская Федерация. Рассматривая правовую действительность, ученые основываются на фундаментальных правовых понятиях, которые изменяются временем. Одним из таких понятий является «правовое регулирование».

В доктрине правовое регулирование понимают по-разному.

По мнению Л.С. Явич, правовое регулирование выражается в различных вариациях юридического воздействия государства на действия граждан, которые осуществляются в интересах конкретной группы субъектов общественных отношений или общества в целом¹⁰.

С.С. Алексеев предлагает категорию «правовое регулирование» определять как «осуществляемое при помощи правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, охраны, развития в соответствии с требованиями экономического базиса, общественными потребностями данного социального строя»¹¹.

С.С. Алексеев правовое регулирование трактует через правовое воздействие, полагая, что последнее является широким понятием, которое

¹⁰ Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. – М., 1961. – С. 26.

¹¹ Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С. 211.

определяет «все направления и формы влияния права на общественную жизнь»¹².

Можно отметить, что по мнению С.С. Алексеева правовое регулирование является специфическим воздействием, которое осуществляется при помощи права. Своеобразие правового регулирования С.С. Алексеев видел в том, что правовое регулирование реализуется при помощи особого механизма, гарантирующее достижение установленных законодателем в юридической норме целей и результатов¹³.

По мнению А.С. Пиголкина «правовое регулирование представляет собой все формы воздействия права на общественную жизнь: издание норм права, общеобразовательное воздействие права, осуществление правовых предписаний в конкретных действиях субъектов права, обеспечение исполнения этих предписаний, то есть само правомерное поведение, а также все то, что создает основу и предпосылку для такого поведения, обеспечивает его»¹⁴.

А.М. Витченко, считает «воздействие» по смыслу более широким понятием, которое «включает в себя как «регулирование» с помощью определенного правила поведения, так и другие средства и формы влияния на общественные отношения, например, воспитательное воздействие»¹⁵.

В.В. Лазарев под правовым регулированием предлагает понимать только нормативно-правовое воздействие. Правовое воздействие, по мнению ученого, представляет собой «функционирование и нормативных, и индивидуальных юридических средств в совокупности»¹⁶.

В.С. Нерсисянц под правовым регулированием понимает официально-властное установление и санкционирование государством различных

¹² Алексеев С.С. Указ. соч. – С. 211.

¹³ Там же. – С. 212.

¹⁴ Пиголкин А.С. Формы реализации норм общенародного права // Советское государство и право. – 1963. - № 6. – С. 26.

¹⁵ Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. – Саратов, 1974. – С. 26-28.

¹⁶ Лазарев В.В. Сфера и пределы правового регулирования // Советское государство и право. – 1970. - № 11. – С. 39-40.

общеобязательных правил (норм) поведения людей, упорядочивающих общественные отношения¹⁷.

Понятие правовое регулирование А.Ф. Черданцев определяет как регулирование общественных отношений, которое реализуется посредством норм права и других правовых средств¹⁸.

Можно отметить, что в рассмотренных трактовках правовое регулирование воспринимается учеными в широком смысле слова, т.е. ученые относят к правовому регулированию все формы влияния права на поведение и сознание людей. Но в науке также можно встретить и узкое понимание понятия правового регулирования.

А.В. Малько понятие «правовое регулирование» и «правовое воздействие» считает несовпадающими, так как правовое регулирование – это только лишь одна из всех существующих форм воздействия права на общественные отношения¹⁹, которая осуществляется посредством всей системы юридических средств с целью их упорядочения²⁰. Правовое воздействие же в отличие от правового регулирования представляет собой «весь процесс влияния права на социальную жизнь, сознание и поведение людей»²¹.

Так и С.А. Комаров понимает правовое регулирование как одну из форм воздействия права на общественные отношения. В данном случае влияние на отношения в обществе осуществляется посредством таких правовых средств, как норма права, правоотношения и акты реализации права. Он отмечает, что правовое регулирование осуществляется с помощью системы специальных юридических средств, так как не все правовые категории регулируют общественные отношения, но в той или иной степени они влияют на них. Это позволяет определить место и роль этих категорий в правовой жизни общества²².

¹⁷ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 2002. – С. 435.

¹⁸ Черданцев А.Ф. Теория государства и права. – М., 2002. – С. 342.

¹⁹ Там же. – С. 27.

²⁰ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М.: Юрист, 2005. – С.26.

²¹ Там же. – С.26.

²² Комаров С.А. Общая теория государства и права. Курс лекций. – М., 1996. – С. 290.

В доктрине правовое регулирование определяют и как деятельность государства.

В.М. Сырых под правовым регулированием понимает возможность государства руководить поведением не только отдельных социальных групп и объединений различного характера, но и общества как целостной единицы²³. А также, по его мнению, правовое регулирование можно рассматривать как один из видов регулирования социального, что в свою очередь находится в некоторой связи с религиозным, идеологическим, морально-нравственным, эстетическим и иными видами регламентации деятельности общества.

Также можно определить под правовым регулированием процесс воздействия государства на общественные отношения при помощи юридических норм (норм права) и других специально-юридических средств на действия людей и на общественные отношения в целях их упорядочивания и прогрессивного развития²⁴.

Пожалуй, стоит согласиться с теми учеными, которые разделяют понятия «правовое регулирование» и «правовое воздействие». Действительно, можно выделить следующие отличительные признаки данных правовых понятий.

Во-первых, по сравнению с правовым воздействием правовое регулирование является по сфере применения более узким понятием. Правовое регулирование не может упорядочивать такие сферы общественных отношений, как общественное сознание, правовая культура, общественное сознание, мысли и чувства отдельного индивида. В то время как право может оказывать воздействие на все сферы общественных отношений, мысли и сознание человека, правовую и общественную культуры и т.д., т.е. на все то, что не может быть урегулировано правом, но право в любом случае оказывает воздействие. Также можно заметить, объект правового воздействия затрагивает не только поведение, но и сознание, волю, мотивы поведения субъекта. В связи с чем, во-вторых, объект правового воздействия шире чем объект правового

²³ Проблемы теории государства и права: учебник / Под ред. В.М. Сырых. – М.: Эксмо, 2008. – С.190.

²⁴ Демиева А.Г. О соотношении понятий «правовое регулирование», «саморегулирование» и «координация» экономической деятельности // Гражданское право. - 2015. - № 4. - С. 10.

регулирования. И, в-третьих, правовое регулирование осуществляется путем обозначения конкретных прав и обязанностей субъектов общественных отношений, с использованием средств и методов правового регулирования²⁵. Правовое регулирование связано и взаимодействует с другими формами правового воздействия, несмотря на то, что правовое регулирование является одной из форм правового воздействия. Все остальные формы правового воздействия способствуют осуществлению правового регулирования.

По мнению автора, все разнообразие толкований правового регулирования можно свести к следующему: правовое регулирование - это форма социального регулирования, основанная на требованиях норм права. Правовое регулирование как специальное юридическое воздействие связано с установлением прав и обязанностей субъектов, их поведения в конкретных правоотношениях²⁶.

Понятие «правовое регулирование» является сложным и многогранным, его можно характеризовать как общетеоретическое, так и межотраслевое понятие. Можно сделать вывод, что правовое регулирование — это основная форма правового воздействия, осуществляемая с помощью правовых средств.

Для того что бы определить понятие правового регулирования государственной службы, необходимо определить предметную область общественных отношений, возникающих в сфере государственной службы.

«Предметом правового регулирования являются общественные отношения, которые регламентируются правовыми нормами²⁷ и обладающие социальной значимостью, сознательно-волевым характером, доступны для внешнего контроля²⁸. Правовой нормой называют, установленные государством правила поведения, которые будут регулировать общественные отношения, и которые помогают предотвратить нарушения с помощью мер государственного принуждения. Основные признаки правовой нормы:

²⁵ Пронина М.П. Правовое регулирование в современном российском обществе: понятие и особенности // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2011. - № 2 (15). – С. 70.

²⁶ Демиева А.Г. О соотношении понятий «правовое регулирование», «саморегулирование» и «координация» экономической деятельности // Гражданское право. - 2015. - № 4. - С. 10.

²⁷ Дудин А.Л. Объект правоотношения (вопросы теории). – Саратов, 1980. – С. 37.

²⁸ Черданцев А.Ф. Современное государство. – М., 2001. – С. 342-343.

1. Устанавливает государство.
2. Мера свободы и воли человека.
3. Закрепляет взаимные права и обязанности сторон правоотношений (носит представительско-обязывающий характер).
4. Формально определенный характер нормы права.
5. Гарантированность норм права государственным принуждением.
6. Обладает качеством системности, что проявляется в следующем:
7. Для регулирования общественных отношений всегда применяется не одна, а система норм.
8. Норма права имеет свою внутреннюю структуру.

В науке права следует говорить не просто о правилах, а именно о «правилах поведения», потому что они трактуют о том, как люди должны себя вести. Несмотря на то, что норма права может напрямую не говорить, кто и как должен вести себя, но тем не менее она корректирует поведение людей. Например, если в норме права сказано, что кража наказывается определенным образом, она по сути предписывает людям определенное поведение, а именно – не стоит совершать кражи.

Определенная предметная область общественных отношений обычно определяется в вводной или вступительной части нормативного акта или первых статьях законодательных актов, указывая на причины, цели и задачи этих нормативных документов и предметные отношения, которые регулируются данным актом.»

Стоит отметить, что государственная служба регулируется достаточно большим количеством нормативно-правовых актов. В связи с чем, для начала необходимо определиться с тем, что вообще представляет собой государственная служба.

Определение, данное Манохиным В.М. в юридической литературе считается традиционным и звучит оно следующим образом: «это одна из сторон деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных

организаций, а также сама деятельность этого личного состава – государственных служащих – по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства». А.Ф. Ноздрачев считает, что государственная служба - это юридический институт, признаваемый гражданами, фактического исполнения власти государственной, а также применение законодательства в масштабе всего общества и реального времени²⁹. По мнению Ю.Н. Старилова к государственной службе относится вид трудовой деятельности, который исполняется квалифицированными сотрудниками государственных учреждений для реализации задач и функций государства³¹.

Из-за отсутствия единого мнения об определении государственной службы и наличия объемных определений для выявления основных характеристик государственной службы, будет необходимо учитывать трактовки, которые прописаны в нормативно-правовых актах. Если проанализировать государственную службу в узком смысле, то она выражается в совокупности органов власти и управления государства, состоящих из лиц, которые от имени государства обладают исполнительно-распорядительными функциями.

Система государственного управления - это многогранное понятие, которое стоит рассматривать с нескольких концепций. Во-первых, это совокупность органов государственной власти федерального, регионального и местного уровней, а также включающие в себя гражданскую службу, вооруженные силы, дипломатические представительства за границей и т. д.³⁰

И с другой точки зрения, речь о государственной службе идет как о самом управленческом аппарате, кадрах чиновничества. Системы государственного управления - это устройство исполнительной власти,

²⁹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих – М., 1999. - С. 14.

³¹Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. – Воронеж, 2012. – С. 131. 16

которым управляют высшие органы: глава государства, правительство, министры, руководители государственных ведомств.

Многолетний опыт других стран показал, что общество, в котором не сформирована работа государственных служащих, претерпевает видимые трудности, которые обусловлены качеством государственного управления. В рамках нынешнего усовершенствования государственного управления не прекращается преобразование государственной службы, на данный момент основными направлениями являются достижение результативной системы государственной службы Российской Федерации¹⁷.

Государственные служащие не производят материальных ценностей, в отличие от работников иных видов деятельности, это и является специфической чертой государственной службы. Объектом воздействия служащего является сознание и поведение людей.

Если говорить о правовом понятии государственной службы, то оно закреплено в ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»³⁰: «государственная служба Российской Федерации (далее - государственная служба) - служебная профессиональная деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) по реализации исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

субъектов Российской Федерации;

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;

³⁰ Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 22. – Ст. 2063.

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации».

Систему государственной службы в соответствии со ст. 2 Закона № 58-ФЗ составляет: военная служба, государственная гражданская служба и государственная служба иных видов.

В ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³¹ дано следующее определение государственной гражданской службы: «вид государственной службы, который представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан 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».

Статья 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» содержит определение военной службы: «особый вид федеральной государственной службы, который исполняется гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах Российской Федерации и в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны (далее - воинские формирования), Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах

³¹ Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 31. – Ст. 3215.

государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (далее - органы), воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формирований, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами - в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях».

Следует обратить внимание на то, что до принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ в систему государственной службы входила правоохранительная служба, которая с принятием названного Закона была заменена на «иные виды государственной службы». Не всеми учеными в доктрине данное изменение оценивалось положительно. При этом к основным признакам государственной службы иных видов относят службу в государственном органе, связанном с правоохранительной деятельностью³².

К иным видам правоохранительной службы относят:

- службу в органах внутренних дел – «федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации (далее - органы внутренних дел), а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации» (пп. 1 ст. 1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³³;

³² Шайхатдинов В.Ш. К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, Менеджмент и Право. - 2016. - № 3-4. - С. 56.

³³ Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 49 (Ч. 1). – Ст. 7020.

- службу в органах и организациях прокуратуры (ч. 1 ст. 40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»³⁴);

- службу в Следственном комитете (ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»³⁵);

- служба в таможенных органах – государственная служба, при которой осуществляется профессиональная деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»³⁶);

- службу в управлениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы³⁷;

- службу в федеральной противопожарной службе – «федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) на должностях в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на решение задач в области пожарной безопасности (далее - федеральный орган исполнительной власти в области пожарной безопасности), территориальных органах федерального органа исполнительной власти в области пожарной безопасности - региональных центрах по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органах, уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации, подразделениях, организациях и учреждениях федерального органа исполнительной власти в области пожарной безопасности (далее - подразделение), а также на должностях, не являющихся должностями в федеральном органе исполнительной власти в области пожарной безопасности,

³⁴ Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 47. - Ст. 4472.

³⁵ Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 1. – Ст. 15.

³⁶ Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 30. – Ст. 3586.

³⁷ Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 (ред. от 28.12.2016) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. - № 33. - Ст. 1316.

подразделениях, в случаях и на условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации»³⁸.

Общественные отношения, которые регулируются Законом № 58-ФЗ определены в преамбуле к данному Закону, как «организационные и правовые основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации».

Законом № 79-ФЗ устанавливаются правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации. Предметная область регулирования данного Закона обозначена в ст. 2 как «отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации».

Основы несения государственной службы российским казачеством устанавливаются Федеральным законом «О государственной службе российского казачества»³⁹.

Правовые и организационные особенности прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации установлены в Федеральном законе «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации»⁴⁰.

Таким образом, с юридической точки зрения можно сказать, что государственная служба представляет собой комплексный социально-правовой институт, который включает в себя систему правовых норм,

³⁸ Федеральный закон от 23.05.2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. - № 22. – Ст. 3089.

³⁹ Федеральный закон от 05.12.2005 г. № 154-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 50. – Ст. 5245.

⁴⁰ Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 205-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 31. – Ст. 4174.

регламентирующих общественные отношения, связанные с организацией и функционированием государственной службы.

В связи с вышеизложенным, под правовым регулированием государственной службы следует понимать основную форму правового воздействия на общественные отношения, связанные с организацией и функционированием государственной службы с целью их упорядочения с помощью правовых средств.

1.2. Понятие и виды методов правового регулирования государственной службы

В первой части магистерской диссертации рассмотрено понятие правового регулирования государственной службы, было отмечено, что правовое регулирование реализуется посредством применения правовых средств. Стоит обратить внимание на такое определение, как «правовые средства», которое является объектом большого внимания многих ученых. Еще дореволюционные ученые упоминали в своих работах данную категорию, но стала объектом научного познания лишь с конца 70-х годов 20 века. Во многих источниках употребление понятия «правовые средства» представляется случайным и не всегда обоснованным, в большей мере оно носит образно-сравнительный характер.

В Российской юридической науке определения правовых средств изложены как в отдельных научных статьях, так и в различных монографических работах.

Так, В.А. Сапун в своем исследовании пришел к выводу, что правовые средства это такие вариации правовой природы, при использовании которых в процессе специальной правовой деятельности подвергают к определенному

результату в решении политических, социально-экономических, нравственных и иных задач⁴¹.

«С.С. Алексеев считает, что правовые средства – это «объективированные субстанциональные правовые явления, которые обладают фиксированными свойствами, которые и позволяют реализовывать потенциал права, его силу»⁴².»

«Н.И. Матузов и А.В. Малько полагают, что «правовые средства - это правовые явления, которые выражаются в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), благодаря которым удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей»⁴³. В учениях в качестве правовых средств признаются нормы и принципы права, договоры, правоприменительные акты, субъективные права, юридические обязанности, юридические факты, запреты, меры наказания, меры поощрения, льготы, акты реализации прав и обязанностей и т.п.

В названных выше определениях правового регулирования, описываются именно правовые средства, в качестве инструмента, с помощью которого достигается цель упорядочения общественных отношений.

Однако в науке признается, что правовое регулирование осуществляется с использованием способов, именуемых в теории права методами правового регулирования⁴⁴. Со слов С.С. Алексеева, понятия «метод» и «способ» являются близкими по смыслу и в значительной степени совпадают по своему содержанию⁴⁵. Однако в своей работе ученый термин «способ» употребляет для обозначения таких правовых явлений, как обязывания, запреты и дозволения.

В юридической науке методами правового регулирования принято толковать как «способы юридического влияния, их совмещение, которое используется в данной области общественных отношений»⁴⁶ или

⁴¹ Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: Дис. ... д-ра юрид. наук. - Н. Новгород, 2002. - С. 56.

⁴² Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. - 1987. - № 6. – С. 155-156.

⁴³ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М., 2001. - С. 412.

⁴⁴ См., например: Алексеев С.С. Общая теория права. – С. 217; Проблемы теории государства и права / Под ред. В.М. Сырых. – С. 197.

⁴⁵ Алексеев С.С. Общая теория права. – С. 217.

⁴⁶ Там же. – С. 215.

«определенные приемы и режимы (как сочетание способов) направляющего и закрепляющего воздействия на регулируемые общественные отношения, предназначенные заставлять субъектов этих отношений к определенному их поведению и действиям либо воздержаться от них в интересах общества, других лиц и своих собственных»⁴⁷.

А.В. Малько характеризует метод правового регулирования с помощью категории «юридические средства».

Правоведы метод правового регулирования изучают также как один из критериев отраслевого деления права. С.С. Алексеев отмечает, что «каждой отрасли права присущ свой особенный метод правового регулирования, отличительные черты которого концентрированно выражены в правовом положении (статусе) субъектов, а также в основаниях формирования правоотношений, способа определения их содержания, в юридических санкциях»⁴⁸.

Д.Е. Петров отмечает, что «метод правового регулирования является специально-юридическим системообразующим фактором для системы права и применительно к отрасли права являет собой концентрированное выражение ее содержания и социального назначения — совокупность специфически-юридических черт отрасли права, отражающих обусловленные прежде всего определенным родом общественных отношений приемы, способы, юридические процедуры и средства регулирования»⁴⁹.

Можно сделать вывод, что метод правового регулирования — это способ правового воздействия, способ, средства и приемы правового регулирования, как один из критериев деления права на отдельные отрасли.

Наиболее реальным, по мнению автора настоящей работы, представляется традиционный подход к методу правового регулирования как одного из критериев разделения отраслей права. Следует согласиться с тем, что

⁴⁷ Проблемы теории государства и права / Под ред. В.М. Сырых. – С. 197.

⁴⁸ Алексеев С.С. Общая теория права. – С. 215.

⁴⁹ Петров Д.Е. Разграничение понятий «метод правового регулирования» и «правовой режим» при исследовании дифференциации системы права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2015. - № 4 (105). - С. 151.

метод правового регулирования несет дополнительный вспомогательный характер и зависит от предмета правового регулирования⁵⁰. Применительно к отдельной отрасли права метод направлен на реализацию воздействия одного субъекта права на другого.

Можно выделить четыре составляющие метода правового регулирования: правовое положение субъектов правоотношений; юридические факты; права и обязанности субъектов как содержание правоотношений; санкции. Следует рассмотреть каждую из перечисленных составляющих применительно к государственной службе.

Правоотношения государственной службы являются двусторонними. Две стороны возникшего правоотношения по отношению друг к другу находятся в определенном положении, что опосредуется их правами и обязанностями, которые характеризуют метод правового регулирования. Существуют два положения субъектов по отношению друг к другу – координация (равенство) и субординация (подчинение одного к другому).

Так, принципами государственной службы является единоначалие и субординация (подчиненность) на службе (см., например: п. 9 ч. 1 ст. 4 ФЗ о службе в федеральной противопожарной службе, пп. 1 ч. 2 ст. 4 Закона № 342-ФЗ). Принцип единоначалия являет собой строгую субординацию и беспрекословное подчинение приказам командира (начальника). Например, неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказов непосредственных руководителей не согласуется и с его особым публично-правовым статусом как лица, осуществляющего конституционно значимые функции и свидетельствует о нарушении им должностного регламента и Присяги. Согласно п. 12 Дисциплинарного устава ОВД РФ⁵¹ приказ, который отдает руководитель (начальник), обязателен для исполнения подчиненным сотрудником. Исключением является заведомо незаконный приказ. При получении приказа, противоречащего закону, подчиненный обязан руководствоваться законом. При

⁵⁰ Керимов Д.А. Методологические функции философии права // Государство и право. – 1995. - № 9. – С. 19.

⁵¹ Указ Президента РФ от 14.10.2012 г. № 1377 (ред. от 07.04.2017) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 43. – Ст. 5808.

этом сотрудник должен уведомить руководителя (начальника), который отдал заведомо незаконный приказ, или вышестоящее руководство (начальника) о неисполнении незаконного приказа.

Особенностями правового положения государственного служащего являются: а) граждане имеют равный доступ к государственной службе; б) компетентность и профессионализм государственных служащих; в) защита от неправомерных посягательств в деятельность государственных служащих как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц (ст. 3 Закона № 58-ФЗ).

В соответствии с ч. 4 ст. 10 Закона № 58-ФЗ правовое положение государственного служащего, в том числе обязательства, ограничения, ответственность, правила служебного поведения, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

На государственную службу имеют право поступить лица, при наличии следующие признаков:

1) достижение возраста, прописанное в Федеральном законе о виде государственной службы (например, 18 лет государственный гражданский служащий (ч. 1 ст. 21 Закона № 79-ФЗ));

2) наличие гражданства. При этом, в ч. 1 ст. 10 Закона № 58-ФЗ не указано на обязательное наличие российского гражданства, в отличие от ст. 13 Закон № 79-ФЗ, согласно которой государственным гражданским служащим может быть только гражданин Российской Федерации;

3) владение русским языком (ч. 1 ст. 12 Закона № 58-ФЗ).

Правовой статус государственного служащего включает в себя ограничения, гарантии, права, обязанности, ответственность. Весь перечень включен в Закон № 79-ФЗ.

Вообще, государственные служащие обладают большим набором прав, ограничений, запретов, обязанностей, льгот и привилегий. От статуса зависит

уровень укрепления доверия граждан к государственным органам и к системе управления в целом.

Основаниями возникновения правоотношений государственной службы являются юридические факты.

Заключение служебного контракта на государственной службе в нашей стране представляет собой многогранный факт юридического характера, определяющий момент возникновения отношений по службе. Вопрос формирования кадрового состава государственной службы урегулирован в ст. 11 Закона № 58-ФЗ. Федеральными законами об отдельных видах государственной службы уточняется порядок поступления, замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе, условия контрактов, порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения их действия.

Заключение служебного контракта является завершающим этапом в процедуре поступления гражданина на государственную службу. Из-за такого особого порядка возникновения государственно-служебных отношений и возникают многочисленные полемики среди отечественных правоведов, в которых обсуждается соотношение роли акта о назначении на должность государственно службы и служебного контракта.

Можно разделить мнения ученых в отношении момента начала служебных отношений на две позиции: подходы представителей школы трудового и административного права. Представители административного права считают, что для возникновения правоотношений государственной службы необходим акт о назначении гражданина на должность государственной службы⁵².

Другие же представители административно-правовой концепции менее категоричны. Например, М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов считают, что «акт о назначении на должность носит административно-правовой характер в том

⁵² См.,: Соловьева А.К. Служебный контракт государственного служащего: правовое регулирование // Управленческое консультирование. – 2009. - № 3. – С. 39.

смысле, что свидетельствует о наделении гражданина особым правовым статусом, который включает в себя право действовать от имени и по поручению государства. Получается моментом возникновения служебного правоотношения в этом случае следует считать момент издания акта государственного органа о назначении гражданина на должность гражданской службы»⁵³.

По мнению ученых-административистов, служебный контракт осуществляет только две функции: индивидуализация (уточнение критериев службы для конкретного служащего) и информатизация (ознакомление с условиями служебной деятельности). Это говорит о том, что служебный контракт не является обязательным, потому что вышеобозначенные функции могут быть отражены в приказе представителя нанимателя о назначении на должность.

Однако данная позиция не принимает во внимание положения ст. 23 Закона № 79-ФЗ, которые предусматривают, что непосредственно в служебном контракте складываются права и обязанности сторон.

Приверженцы трудовправовой позиции изучают служебный контракт с государственным служащим как один из видов трудового договора, который является основанием возникновения трудового правоотношения на государственной службе⁵⁴.

Верным представляется служебный контракт определить, как правоустанавливающий юридический факт возникновения всего спектра прав и обязанностей, связанных с государственной службой.

Во-первых, служебный контракт содержит все права и обязанности сторон, они вовсе не носят индивидуализирующий характер, в приказе о назначении на должность их не закрепляют.

Во-вторых, особый порядок поступления на государственную службу может вызвать и практические проблемы. Остается открытым вопрос о том,

⁵³ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. - Саратов, 2008. - С. 179.

⁵⁴ Зайцева Г. Служебный контракт в свете меняющегося законодательства // Бизнес-адвокат. - 2005. - № 15. - С. 56.

какие юридические последствия могут возникнуть при отказе гражданина подписывать служебный контракт уже после издания акта о назначении на должность. Некоторые ученые считают, что гражданин уже является государственным служащим, а значит, подлежит увольнению⁵⁵.

Почти все ученые сходятся во мнении, что в данной сфере невозможно использовать ст. 67 Трудового кодекса РФ⁵⁶ о фактическом допущении к работе по указанию работодателя, если трудовой договор не был заключен письменно. В Законе № 79-ФЗ конкретно не устанавливается, что дата издания акта о назначении на должность является моментом начала государственно-служебных отношений, как это сделано, например, в ст. 16 ТК РФ. Хотя именно в приказе о назначении на должность представителя нанимателя закрепляют конкретный день.

На основании вышеизложенного, во-первых, предлагается внести изменения в ст. 26 Закона № 79-ФЗ и учесть, что заключение служебного контракта предшествует изданию приказа о назначении на должность. Во-вторых, необходимо законодательно установить юридические последствия отказа от заключения служебного контракта после прохождения конкурсной базы. В-третьих, необходимо дополнить его следующими документами: справкой о наличии (отсутствии) судимости, медицинским заключением об отсутствии заболеваний, препятствующих поступлению на гражданскую службу или ее прохождению.

Последней составляющей отраслевого метода правового регулирования являются санкции. В ст. 57 Закона № 79-ФЗ отражены виды дисциплинарных взысканий, налагаемых на государственных гражданских служащих, за виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него служебных обязанностей.

Таким образом, государственный служащий обладает особым публично-правовым статусом лица, осуществляющего конституционно значимые

⁵⁵ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. - Саратов, 2008. - С. 161.

⁵⁶ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1 (Ч. 1). - Ст. 3.

функции, и наделяется соответствующими юридическими правами и обязанностями и тем самым вступает в конкретные правоотношения, которые упорядочиваются посредством правовых средств.

Следует отметить, что государственная служба регулируется не одним каким-либо способом правового регулирования, а различными. При конструировании системы государственной службы законодатель использовал различные средства правового регулирования, характер взаимосвязи которых отражается специфический метод правового регулирования государственной службы.

Если обратиться к общей теории права, то в зависимости от заложенных в юридической норме средств правового воздействия выделяют императивный, диспозитивный, поощрительный и рекомендательный методы правового регулирования⁵⁷.

В юридической литературе императивный метод правового регулирования называют также "односторонне-властным". Еще недавно его называли "административным". Термин в переводе с латинского означает "повелительный". Данная трактовка достаточно точно определяет его сущность. Императивный метод правового регулирования - это предписание, которое требует безоговорочного исполнения⁵⁸.

С.В. Бошно считает, что совокупность приемов и способов, которые составляют императивный метод правового регулирования основываются на началах субординации субъектов правоотношений, у которых нет выбора и они должны подчиняться обязывающему или запрещающему предписанию⁵⁹. Именно обязывания и запреты являются юридическими средствами императивного метода правового регулирования, обеспечивающиеся санкциями правовых норм.

⁵⁷ Байтин М.И., Петров Д.Е. Метод регулирования в системе права: виды и структура // Журнал российского права. – 2006. - № 2. – С. 26.

⁵⁸ Пронина М.П. Специфика метода правового регулирования в общественных отношениях // Научный поиск. - 2014. - № 3.2. - С. 55.

⁵⁹ Бошно С.В. Способы и методы правового регулирования // Право и современные государства. – 2014. - № 3. – С. 55.

Диспозитивный метод отличается от императивного своим координационным характером. В рамках данного метода правового регулирования государство является координатором действий равных субъектов урегулированного правом отношения. Как правило, этот метод связан с такой формой юридического факта, как договор, в котором находят отражения, согласованные сторонами их взаимные нравы, обязанности и ответственности. Право в данном случае лишь регулирует порядок оформления договорных отношений, а также предусматривает решение вопросов правового характера на тот случай, если стороны не договорились о них самостоятельно.

Диспозитивный метод правового регулирования дает возможность субъекту правоотношений в рамках закона альтернативу выбора варианта своего правомерного поведения. Диспозитивный метод правового регулирования разрешает субъекту по его желанию вступать в эти отношения или не вступать. Юридическими средствами диспозитивного метода правового регулирования являются субъективные права, дозволения, льготы и т.д.

В учениях выделяют так же еще поощрительный и рекомендательный методы правового регулирования. С.В. Бошно считает, что рекомендательные и поощрительные нормы являются проявлением диспозитивного метода правового регулирования⁶⁰. Т.Н. Радько, Л.А. Морозова, В.В. Лазарев, поощрительные и рекомендательные методы относят к дополнительным методам, а императивный и диспозитивный по их мнению являются главными методами регулирования общественных отношений⁶¹.

Автор настоящей работы считает, что диспозитивный и рекомендательный самостоятельными методами правового регулирования⁶².

Поощрительный метод правового регулирования представляет из себя метод вознаграждения за положительное поведение. Юридическими средствами данного метода правового регулирования можно считать различного вида награды и поощрения.

⁶⁰ Там же. – С. 57.

⁶¹ Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права. – М.: Проспект, 2016. – С. 233.

⁶² См., например: Пронина М.П. Специфика метода правового регулирования в общественных отношениях // Научный поиск. - 2014. - № 3.2. - С. 55.

Так же в науке выделяют и рекомендательный метод правового регулирования, который представляет собой «метод совета, указания на наиболее желательную модель поведения»⁶³. Юридическими средствами этого метода правового регулирования являются рекомендации.

Все вышеизложенные методы правового регулирования имеют четкое отличие только лишь в теории. В практическом применении все методы правового регулирования применяются в комплексе, в определенном соотношении и последовательности, тесно взаимодействуют.

Сложным можно назвать вопрос о применении способов правового регулирования в сфере государственной службы. В доктрине можно встретить мнение, что характеристикой метода правового регулирования государственной службы «является сочетание двух типов правового регулирования – запрета и предписания»⁶⁴. Другие ученые к этому добавляют еще и метод дозволения⁶⁵.

А.В. Гусев считает, что общественные отношения, складывающиеся по поводу государственной службы, характеризуются власти-подчинения (предписания)⁶⁶. По мнению А.А. Гришковец, в перспективе видится усиление императивных методов регулирования государственной службы⁶⁷. Возражая данному автору, хотелось бы отметить, что императивные методы регулирования государственной службы являются средством повышения эффективного функционирования органов государственной власти⁶⁸. В связи с чем, диспозитивные и поощрительные методы правового регулирования не могут быть исключены на государственной службе.

Целью правового регулирования государственной службы является упорядочивание служебной деятельности и максимальное достижение

⁶³ См., например: Оскамытный В.В. Общая теория государства и права. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – С. 442; Пронина М.П. Специфика метода правового регулирования в общественных отношениях // Научный поиск. - 2014. - № 3.2. - С. 55.

⁶⁴ Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: Автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. – С. 33.

⁶⁵ Стариков Ю.Н. Служебное право. – М.: БЕК, 1996. – С. 42.

⁶⁶ Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. – Екатеринбург, 2005. – С. 178-179.

⁶⁷ Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. – М., 2003. – С. 50.

⁶⁸ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / Под ред. Г.Н. Комковой. - Саратов: Научная книга, 2008. – С. 233.

общегосударственных интересов силами государственных служащих, которые являются публичными представителями. Императивный метод можно назвать преобладающим методом правового регулирования государственной службы, в дополнение к которому используются поощрительный и диспозитивный методы.

Диспозитивный метод правового регулирования государственной службы дает возможность государственным служащим реализовать свои социальные цели, такие, как право на труд, право на социальное обеспечение, а также право на оплату своего труда.

В методе правового регулирования государственной службы преобладает реализация публичного интереса. Частные (личные) интересы государственного служащего уходят на второй план.

При помощи императивного воздействия реализуются публичные правовые интересы государственной службы благодаря закреплению в нормативных правовых актах обязанностей государственных служащих (см. ст.ст. 15, 18, 20.1, 20.2 и др. Закона № 79-ФЗ, ст. 12, 13 ФЗ о службе в федеральной противопожарной службе), запретов и ограничений (см. ст.ст. 16, 17 Закона № 79-ФЗ, ст. 14 ФЗ о службе в федеральной противопожарной службе), связанных с несением государственной службы, а также юридической ответственности. За виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него служебных обязанностей наступает дисциплинарная ответственность (см. ст. 57 Закона № 79-ФЗ, ч. 3 ст. 15 ФЗ о службе в федеральной противопожарной службе).

Так же, в сфере государственной службы широко используется диспозитивное регулирование. Его наличие в отношениях государственной службы связано с трудовым статусом государственных служащих. Путем закрепления прав государственных служащих реализуется диспозитивное регулирование государственной службы (см.: ст.ст. 14, 52, 53 и др. Закона № 79-ФЗ, ст. 11 ФЗ о службе в федеральной противопожарной службе).

Так же поощрительный метод является регулирующим государственную службу. Он осуществляется посредством поощрений и наград государственных служащих, предусмотренных в соответствующих федеральных законах, Указах Президента РФ и различных ведомственных нормативных актах.

Общий метод правового регулирования государственной службы формируется с помощью сочетания императивных, диспозитивных и поощрительных способов правового регулирования. Так можно сформулировать следующий взгляд на методы правового регулирования государственной службы: «дозволено все, но в рамках указанного в законе и запрещенного законом». Однако в праве невозможно все предусмотреть. А значит, не может быть предписано все на разные случаи жизни, равно как, например, на настоящий момент не установлены составы дисциплинарных проступков (они сформулированы лишь в общем виде в законодательных актах). С позиции конкретного субъекта государственного служащего - общее правило метода трансформируется в неверное с точки зрения целей правового регулирования государственной службы правило: «предписания и запреты регулируют пределы применения дозволений». Корректировка данного подхода возможна с помощью ситуационной императивности, которая имеет отношение к вопросам дисциплинарной ответственности, а именно: требуют более четкой правовой регламентации условия и основания привлечения к дисциплинарной ответственности, конкретные составы дисциплинарных проступков и установление ответственности руководителей, как за непривлечение к дисциплинарной ответственности, так и за необоснованное привлечение к дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Таким образом, метод правового регулирования государственной службы представляет собой самостоятельный комплексный правовой институт, выражающейся в соответствующей отрасли законодательства, основанный на достижении цели правового регулирования - эффективного функционирования

государственной службы, посредством сочетания императивных, диспозитивных и поощрительных способов правового регулирования.

По результатам проведенного в первой главе исследования теоретических основ методов правового регулирования государственной службы, следует сделать выводы.

1. Правовое регулирование является основной формой правового воздействия, реализуемую с помощью правовых средств на поведение субъектов общественных отношений с целью их упорядочения.

2. Государственная служба является комплексным социально-правовым институтом, который включает в себя систему правовых норм, регламентирующие общественные отношения, которые связаны с организацией и функционированием государственной службы.

3. Правовое регулирование государственной службы - это основная форма правового воздействия на публичные отношения, связанные с организацией и деятельностью государственной службы с целью их упорядочения с помощью правовых средств.

4. Методом правового регулирования государственной службы можно назвать самостоятельный комплексный правовой институт, выражающейся в соответствующей отрасли законодательства, основанный на достижении цели правового регулирования - эффективного функционирования государственной службы, посредством сочетания диспозитивных и императивных поощрительных способов правового регулирования. Наиболее подробно данные методы правового регулирования государственной службы и их способы будут рассмотрены в следующей части исследования.

ГЛАВА 2. ИМПЕРАТИВНЫЙ МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ОСНОВНОЙ МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

2.1. Обязанности и запреты как способы императивного метода регулирования государственной службы

Императивный метод является основным методом правового регулирования государственной службы. Он направлен на осуществление публичных и правовых интересов государственной службы. Осуществляется императивный метод правового регулирования государственной службы с помощью таких способов, как юридические обязывания, запреты и санкции правовых норм.

Под юридическим обязыванием в теории права понимают способ правового регулирования, при котором участник правоотношения обязан совершить определенные (конкретные) действия, указанные в правовых нормах⁶⁹.

В соответствующих федеральных законах применительно к видам государственной службы установлены юридические обязанности государственных служащих.

Давая характеристику понятию правовой статус государственного служащего, В.А. Козбаненко под обязанностями видит «необходимые действия определенные в установленном законом порядке, которые служащий совершает для осуществления исполнения замещаемой им должности государственной службы в целях реализации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законами, другими нормативными правовыми актами, компетенции государственного органа»⁷⁰.

⁶⁹ Проблемы теории государства и права / Под ред. В.М. Сырых. – С. 199.

⁷⁰ Козбаненко В.А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание. – М., 2003. – С. 78.

Существует следующая классификация обязанностей государственных служащих: общие (основные), которые установлены для всех государственных служащих и не зависят от вида государственной службы и должностные (специальные), которые определяют полномочия по конкретной должности⁷¹.

Однако стоит сказать, что в законодательстве круг общих обязанностей государственных служащих прямо не очерчен. То есть такой перечень закон о государственной службе не дает. Соответственно они должны быть отражены в соответствующих федеральных законах⁷².

Так, обязанности сотрудников органов внутренних дел закреплены в Законе № 342-ФЗ, военнослужащих - в ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», государственных гражданских служащих - в Законе № 79-ФЗ, государственных служащих федеральной противопожарной службы - в ФЗ о службе в федеральной противопожарной службе.

Предусмотренные в названных федеральных законах общие обязанности государственных служащих, можно разделить на следующие группы: 1) обязанности, которые связаны с обеспечением добросовестного и эффективного осуществления государственно-служебной деятельности; 2) обязанности, которые реализуются в процессе осуществления государственно-служебной деятельности.

К первой группе общих обязанностей можно отнести следующие: знание и соблюдение Конституции Российской Федерации, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, обеспечение их исполнения; знание должностного регламента (должностной инструкции); поддержание квалификации, необходимой для качественного выполнения служебных обязанностей; необходимости сообщить о выходе из гражданства Российской Федерации или приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день выхода из гражданства Российской

⁷¹ Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. – 1998. – № 7. С. 46.

⁷² Нагорных Р.В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. – С. 219.

Федерации или в день приобретения гражданства (подданства) иностранного государства; прохождения обязательного государственного дактилоскопического регистрирования⁷³.

Стоит заметить, что помимо предусмотренных Законом № 79-ФЗ, в ст. 6 ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» установлены дополнительные обязанности. Не только правовые обязанности обязаны соблюдать сотрудники дипломатических служб, но и правила, которые основываются на обычаях, правилах проживания, нормах морали, которые сложились за границей, в стране, в которой пребывает и которые должен строго соблюдать как сам сотрудник, так и члены его семьи⁷⁴.

Вторую группу общих обязанностей составляют следующие: осуществление служебных обязанностей согласно должностного регламента (должностной инструкцией); исполнение распоряжений и приказов руководителей (начальников), которые не противоречат федеральному закону; соблюдение прав и законных интересов граждан, общественных объединений и организаций при выполнении служебных обязанностей; обязанность не разглашать сведения, которые составляют государственную и иную охраняемую законом тайну, а также сведения, которые стали известными в связи с выполнением служебных обязанностей, в том числе сведения, которые относятся к частной жизни и здоровью граждан или затрагивают их честь и достоинство; соблюдение установленных федеральными законами ограничений и запретов, связанных со службой, а также соблюдение требований к служебному поведению служащих.

То есть можно сказать, что под обязанностями государственных служащих стоит понимать необходимость совершения или не совершения

⁷³ Федеральный закон от 25.07.1998 г. № 128-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3806.

⁷⁴ Шебанова А.И. Новое в современном правовом регулировании условий труда и отдыха работников, направляемых на работу в учреждения Российской Федерации за границей // Трудовое право в России и за рубежом. - 2012. - № 4. - С. 38.

определенных действий. Неисполнение действий привлечет за собой установленную государством ответственность.

Требования к служебному поведению государственных служащих понятие, которое используется в законодательстве о государственной службе.

Имеет форму долженствования вид и мера поведения служащего, которое отражено в требовании к служебному поведению данных субъектов. Это и допускает отнести их к общим обязанностям.

Требования к служебному поведению свое отражение в законодательстве об отдельных видах государственной службы (см., например: ст. 14.2 Закона № 342-ФЗ, ст. 17 Закона № 78-ФЗ, ст. 13 ФЗ о службе в федеральной противопожарной службе и др.).

Так например, согласно п. 2 ч. 1 ст. 13 Закона № 342-ФЗ, при осуществлении служебной деятельности, а также во внеслужебное время сотрудник органов внутренних дел должен не допускать принятия решений из соображений личной заинтересованности, заботиться о сохранении своих чести и достоинства, не совершать при выполнении служебных обязанностей поступки, вызывающие сомнение в справедливости, объективности и беспристрастности сотрудника, наносящие ущерб его репутации, авторитету федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также государственной власти.

В соответствии с ч. 4 ст. 7 Федерального закона «О полиции»⁷⁵ сотрудник полиции, в служебное и во внеслужебное время обязан воздерживаться от любых действий, которые могут повлечь сомнение в его беспристрастности или нанести ущерб авторитету полиции.

В пункте 11 Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих⁷⁶, установлено, что государственные (муниципальные) служащие,

⁷⁵ Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 7. – Ст. 900.

⁷⁶ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании. – 2011. № 36.

сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

а) исполнять на высоком профессиональном уровне и добросовестно должностные обязанности, в целях реализации эффективной работы государственных органов и органов местного самоуправления;

в) в пределах полномочий соответствующего государственного органа и органа местного самоуправления осуществлять свою деятельность;

г) быть независимыми от влияния отдельных граждан;

д) исключать действия, связанные с влиянием каких-либо интересов (имущественных, личных, финансовых) препятствующих добросовестному выполнению ими должностных обязанностей;

и) необходимость соблюдать правила делового поведения и нормы служебной, профессиональной этики;

м) исключать поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовестном исполнении государственным (муниципальным) служащим должностного регламента.

В связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника ОВД сотрудник ОВД подлежит увольнению со службы в органах внутренних дел в соответствии с пунктом 9 части 3 статьи 82 Закона № 342-ФЗ.

Конституционный Суд РФ неоднократно замечал, что служба в органах внутренних дел является особым видом государственной службы. Она реализовывает публичные интересы, что и определяет у сотрудников, проходящих службу в ОВД, наличие специального правового статуса⁷⁷.

Таким образом, особым правовым статусом сотрудников органов внутренних дел обусловлена возможность увольнения указанных лиц за совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел,

⁷⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 16.04.2009 г. № 566-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Андрея Викторовича на нарушение его конституционных прав частью седьмой статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

то есть за несоблюдение принятых добровольно на себя обязательств, предусмотренных законодательством.⁷⁸

Возможность увольнения со службы сотрудника полиции, более не отвечающего указанным требованиям, предопределена необходимостью комплектования правоохранительных органов лицами, имеющими высокие морально-нравственные качества и способными надлежащим образом выполнять принятые ими на себя обязательства по защите свобод и прав гражданина и человека, соблюдению положений Конституции Российской Федерации, обеспечению безопасности, правопорядка и законности.

По методу правового регулирования указанная выше правовая норма (п. 9 ч. 3 ст. 82 Закона № 342-ФЗ) является императивной (отсутствие альтернативы). То есть, увольнение за совершение проступка, порочащего честь сотрудника ОВД, это предусмотренный законодательством РФ способ восстановления авторитета полиции, укрепления доверия и поддержки к органам внутренних дел со стороны граждан.

04.11.2014 г. как следует из материалов дела и установлено судом первой инстанции, с А. заключен контракт с У МВД России по Ульяновской области о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации в должности участкового уполномоченного УУП и ПДН О МВД России по Ленинскому району города Ульяновска. Приказом № 1382 от 20.08.2015 г. назначен на должность Д участкового уполномоченного УУП и ПДН Управления МВД России по г. Ульяновску. 20.08.2015 с ним заключено дополнительное соглашение к контракту о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации от 04.11.2014 г.

04.07.2017 г. в У МВД России по г. Ульяновску поступило постановление № 748132 от 04.07.2017 г. о возбуждении уголовного дела в отношении А., по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК Российской Федерации.

⁷⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 19.06.2012 г. № 1174-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гиниятуллина Альберта Мухаметовича на нарушение его конституционных прав пунктом 12 части 1 статьи 40 Федерального закона «О полиции»» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Приказом от 06.07.2017 г. А. с 06 июля 2017 г. А. временно отстранен от исполнения служебных обязанностей, привлечен к исполнению отдельных служебных поручений и ему установлена пятидневная рабочая неделя. С приказом истец ознакомлен 06.07.2017 года.

С 11.07.2017 г. по 20.08.2017 г. А. находился в отпуске на основании приказа от 03.07.2017 г.

12.07.2017 г. на основании рапорта начальника УУП и ПДН Управления МВД России по г. Ульяновску - А. назначена служебная проверка.

01.08.2017 г. по почте поступил рапорт А. на увольнение со службы в органах внутренних дел по инициативе работника.

В период с 15.08.2017 г. по 08.09.2017 г. истец находился на лечении в ФКУЗ «МСЧ МВД России по Ульяновской области», что подтверждается листами нетрудоспособности N 03148, 02745, в которых указано приступить к работе с 09.09.2017 г.

С учетом приказа о временном отстранении А. и исходя из того, что 09.09.2017 г. является нерабочим днем (суббота), истец должен был приступить к работе 11.09.2017 г.

Письмом от 31.08.2017 г. N 5/1846, полученным истцом 04.09.2017 г. ему сообщено об отказе в удовлетворении рапорта об увольнении со службы по собственному желанию. Основанием для отказа послужил факт нахождения А. на больничном листе.

Письмо А. от 08.09.2017 г. с требованием об увольнении по инициативе работника, приложенные к нему листы нетрудоспособности и рапорт об утере служебного удостоверения и жетона с личным номером получены ОРЛС Управления МВД России по г. Ульяновску 11.09.2017 г.

13.09.2017 г. утверждено заключение служебной проверки по факту возбуждения уголовного дела в отношении участкового уполномоченного УУП и ПДН Управления МВД России по г. Ульяновску лейтенанта полиции А., по результатам которой был сделан вывод о том, что А., являющийся действующим сотрудником органов внутренних дел Управления МВД России

по г. Ульяновску, совершил проступок, порочащий честь сотрудника органов внутренних дел из корыстной и иной личной заинтересованности, используя свои служебные полномочия, вопреки интересам службы сообщил своему знакомому И. персональные данные М., а также скрыл факт совершения И. административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ), умаляющий авторитет сотрудника органов внутренних дел. Этот проступок противоречил требованиям, предъявляемым к сотрудникам органов внутренних дел, независимо от того, предусмотрена ли за его совершение административная либо уголовная ответственность.

Приказом от 13.09.2017 года расторгнут контракт и А. уволен со службы в органах внутренних дел в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел по п. 9 ч. 3 ст. 82 Закона № 342-ФЗ⁷⁹.

Особенностями деятельности государственного органа обусловлены специальные обязанности государственного служащего, в котором государственный служащий проходит службу. Они прописываются в специальных законах или подзаконных правовых актах (положениях об органах), которые отражают особенности компетенции данных государственных органов. Например, в ч. 2 ст. 27 ФЗ «О полиции» прописаны обязанности сотрудника полиции, которые независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток он обязан соблюдать. А в ч. 3 ст. 17 ФЗ «О службе в таможенных органах» установлены обязанности сотрудников таможенного органа.

Должностным регламентом (должностной инструкцией) определяются должностные обязанности государственных служащих. Такого рода обязанности в законодательстве называются служебными обязанностями. Так как они определены для служащих, занимающих определенную (конкретную) должность государственной службы.

⁷⁹ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 12.09.2017 г. по делу № 33-10552/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Особое значение в условиях реализации государственных преобразований, противодействия коррупции имеет соблюдение требований к сведениям о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, закрепленных в ст. 8 Закона № 79-ФЗ. Граждане, которые претендуют на замещение должностей государственной службы, находящихся в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

В соответствии с дифференциацией структуры правового положения государственных служащих, их обязанности можно подразделить на общие, специальные и должностные.

Общие обязанности государственных служащих определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами о видах государственной службы. Они не отражают специфики государственной службы и занимаемой государственной должности. Это и является особенностью этих прав. Такие обязанности представляют собой общие правила возможного и должного поведения государственных служащих.

Специальные обязанности государственного служащего зависят от специфики государственного органа, в котором осуществляется государственная служба.

Должностные обязанности государственного служащего определяют обязанности по конкретной должности государственной службы и прописываются в должностном регламенте (должностной инструкции).

В отличие от должностного регламента государственных гражданских служащих, содержание которого нормативно закреплено на законодательном уровне, состав должностного регламента (должностной инструкции) в федеральных законах и иных нормативно-правовых актах, определяющих порядок прохождения государственной службы в правоохранительной сфере,

не определен. При этом, Приказом МВД России «Об утверждении Порядка разработки и утверждения должностных регламентов»⁸⁰ и Приказ МЧС России «Об утверждении Порядка разработки и утверждения должностных регламентов (должностных инструкций) и Примерной формы должностных регламентов (должностных инструкций) сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы»⁸¹ установлено, что должностные регламенты (должностные инструкции) разрабатываются индивидуально для каждого государственного служащего их непосредственными руководителями (начальниками). Они в обязательном порядке должны содержать следующие разделы: «Общие положения», «Права», «Обязанности», «Ответственность».

Запреты являются способом императивного метода правового регулирования государственной службы.

Под запретами в теории права понимают возложенную на субъекта общественных отношений обязанности воздерживаться от определенного поведения⁸². Запрет реализуется бездействием субъекта. Запрет является императивным, так как не предоставляет субъекту никакой альтернативы, единственно возможной моделью правомерного поведения является бездействие.

Главной целью запретов на государственной службе является обеспечение эффективного ее осуществления путем установления правовых преград возможного злоупотребления, возложенных на государственных служащих полномочий⁸³. В виде целей такого рода правоограничений могут

⁸⁰ Приказ МВД России от 25.09.2012 г. № 886 (ред. от 14.11.2016) «Об утверждении Порядка разработки и утверждения должностных регламентов (должностных инструкций) и их примерной формы» // Российская газета. – 2012. – 28 ноября. - № 274.

⁸¹ Приказ МЧС России от 21.12.2016 г. № 687 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения должностных регламентов (должностных инструкций) и Примерной формы должностных регламентов (должностных инструкций) сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁸² Бошно С.В. Способы и методы правового регулирования. – С. 55-56.

⁸³ Агапов А.Б. Административное законодательство и публичные правоограничения // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 74–79.

выступать общественная и государственная безопасность, основы конституционного строя, права и свободы граждан⁸⁴.

По своему содержанию запреты являются особой разновидностью обязанностей, установленных для государственных служащих. Как поясняют А.В. Куракин и М.В. Костенников, запреты, которые связаны с режимом государственной службы, устанавливаются в императивной форме и, обычно, указывают на юридическую обязанность. В запрете на реализацию определенных действий, предусмотренных законом и состоит сущность данной обязанности⁸⁵.

Основной формой их реализации является соблюдение установленных государством предписаний. Это и является особенностью такого рода обязанностей государственных служащих.

Запреты для государственных служащих носят абсолютный характер. Поскольку они действуют в течение всего периода осуществления службы и они не могут быть отменены или заменены другими положениями⁸⁶.

Государственные служащие должны понимать последствия нарушения правовых предписаний о запретах, добровольно принимая на себя обязательства по их соблюдению. Как и соблюдение любой другой обязанности, соблюдение запретов обеспечивается применением мер государственного принуждения.

Понятие «запрет на государственной службе» в законодательстве не раскрыто. Не сложилось однозначного толкования данных терминов и в юридической литературе.

По словам А.В. Куракина, запреты в системе государственной гражданской службы – это предписания, не разрешающие служащему

⁸⁴ Козбаненко В.А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание. – М., 2003. – С. 93.

⁸⁵ Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. – М., 2010. – С. 48.

⁸⁶ Стариков Ю.Н. Служебное право. – С. 235–236.

совершать закрепленные законом действия под угрозой использования государственного принуждения»⁸⁷.

Д.А. Кривоносов считает, что административные запреты в системе государственной службы – это положения, которые не дают возможности государственному служащему уклоняться от установленного служебного поведения, пресекают и предупреждают конфликт интересов в системе государственной службы под угрозой использования мер уголовного, административного, материального и дисциплинарного принуждения⁸⁸.

В целом под запретами на государственной службе понимают, установленные законодательством правила поведения императивного характера, несоблюдение которых может повлечь применение мер государственного принуждения к государственным служащим.

Российское законодательство определяет для государственных служащих разветвленную систему запретов⁸⁹.

Можно выделить две группы ограничений и запретов в правовом положении государственного служащего: общие и специальные.

Общие запреты и ограничения определяются федеральными законами и иными нормативными актами, которые устанавливают особенности соответствующего вида государственной службы.

В ст. 15 Закона № 79-ФЗ установлены запреты, которые связаны с прохождением государственной гражданской службы. В пп. 18–22 Указа Президента РФ «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»⁹⁰ прописаны запреты для служащих органов наркоконтроля. Статья 7.1 ФЗ о службе в таможенных органах устанавливает ограничения, запреты и обязанности,

⁸⁷ Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. – 2008. – № 4. – С. 33

⁸⁸ Кривоносов Д.А. Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 8.

⁸⁹ Хабибулина О.В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2016. – № 3. – С. 25.

⁹⁰ Указ Президента РФ от 05.06.2003 г. № 613 (ред. от 19.12.2015) «О службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 23. – Ст. 2197.

связанные с прохождением службы в таможенных органах. При этом ФЗ о службе в таможенных органах содержит бланкетную норму, которая определяет, что на сотрудника таможенного органа распространяются ограничения, запреты и обязанности, которые установлены законом «О противодействии коррупции»⁹¹ и ст. 17, 18 и 20 Закона № 79-ФЗ, за исключением ограничений и запретов, препятствующих исполнению сотрудником таможенного органа обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. Установление таких исключений и определение сотрудников таможенных органов, в отношении которых применяются данные исключения, в каждом отдельном случае осуществляются в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

И в остальных нормативно-правовых актах, которые регламентируют особенности прохождения государственной службы, закреплены подобного рода отсылочные положения (см., например, ст. 40.2 ФЗ о прокуратуре, ст. 17 ФЗ о Следственном комитете РФ и др.).

Установленные ограничения и запреты для государственных гражданских служащих, предусмотренные ст. 16, 17 Закона № 79-ФЗ, распространяются в настоящее время, что, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ⁹², согласуется со специальным правовым статусом данной категории государственных служащих, который связан выполнением ими конституционно значимых функций и допускает установление особых обязанностей и определенных запретов и ограничений в силу специфического характера их деятельности, а также принципов организации службы в правоохранительных органах.

Более жесткие требования относительно ограничений, связанных с уголовным преследованием и привлечением к уголовной ответственности

⁹¹ Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 52 (Ч. 1). – Ст. 6228.

⁹² См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. - № 5.

установлены на государственной службе иных видов, в отличие от государственной гражданской службы.

Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае осуждения его к наказанию, исключающему возможность выполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия неснятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости, согласно ст. 16 Закона № 79-ФЗ.

На государственной службе иных видов являются основаниями, препятствующими нахождению на службе не только за должностное преступление, но и осуждение гражданина за преступление любого вида, наличие даже снятой и погашенной судимости, прекращение в отношении его уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием. Данные требования закреплены в ст. 29 ФЗ о полиции, ст. 40.1 ФЗ «о прокуратуре Российской Федерации», ст. 16 ФЗ о Следственном комитете РФ, п. 18 Указа Президента РФ «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ».

Однако не для всех иных видов государственной службы предусмотрены такого рода ограничения. Так, согласно ст. 7 ФЗ о службе в таможенных органах при поступлении и прохождении правоохранительной службы в таможенных органах ограничением будет являться наличие у гражданина неснятой или непогашенной судимости, а также лишение его вступившим в законную силу решением суда права проходить службу в таможенных органах в течение определенного срока.

В связи с проводимой антикоррупционной политикой в Российской Федерации в последнее время выросло, обусловленных прохождением государственной службы, количество запретов. По словам А.М. Артемьева, для служащих правоохранительной службы должны быть утверждены запреты и

ограничения, которые превышают соответствующие требования, предъявляемые к служащим государственной гражданской службы⁹³. Но их закрепление, должно компенсироваться соответствующими социальными гарантиями, утверждает автор.

Запреты, связанные с государственной службой, должны реализовываться при обязательном предоставлении государственным служащим дополнительных гарантий, которых нет у других российских граждан. Взаимосвязь социальных гарантий деятельности государственных служащих и запретов, установленных для них, и является одним из важных принципов государственной службы. При этом материальные и социальные блага и льготы должны распространяться не только на самих государственных служащих, но и на членов их семей.

Соответственно, обязанности и запреты в действующем законодательстве в сфере государственной службы установлены в императивной форме. Виновное неисполнение или нарушение обязанностей и запретов влечет привлечение к юридической ответственности, в частности, дисциплинарной, чему будет посвящена следующая часть настоящей магистерской диссертации.

2.2. Дисциплинарные наказания как способы императивного метода регулирования государственной службы

Способы правового регулирования такие как юридические обязывания и запреты используются под страхом наступления юридической ответственности. Государственные служащие за свое виновное поведение могут быть повергнуты дисциплинарной, материальной, административной, гражданско-правовой и даже к уголовной ответственности. В сфере государственно-служебных отношений из всех видов юридической ответственности находится дисциплинарная ответственность.

⁹³ Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение. – С. 342.

Дисциплинарная ответственность в сфере государственной службы в отличие от дисциплинарной ответственности в трудовых отношениях, является публичной по своей юридической природе⁹⁴. Это можно объяснить тем, что дисциплинарный проступок, совершенный государственным служащим может нанести ущерб внешнеуправленческим отношениям, законным правам и интересам организаций и граждан. Государство, как наниматель, устанавливает к служебному поведению требования и возлагает на своих представителей обязанности по их соблюдению.

Привлечение к дисциплинарной ответственности государственного служащего имеет своей целью обеспечение установленного порядка государственного управления, деятельности государственного органа. Так же, меры дисциплинарного воздействия, помимо соответствующего субъекта дисциплинарной власти, может применить и вышестоящий руководитель. В отличие от трудовправовых нарушений, без применения мер дисциплинарного принуждения, особенно в отношении должностных лиц, может нарушать общественный (публичный) интерес, и в таких случаях освобождение служащего от дисциплинарной ответственности не является возможным.

Возникшие, при привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих правоотношения, являются:

- государственно-служебными;
- публичными;
- охранительными;
- административно-процессуальными (порядок рассмотрения дел урегулирован соответствующими процессуальными нормами административного права);
- сложными (у каждого участника правоотношений имеются и юридические обязанности, и юридические права);

⁹⁴ Миннигулова Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации: Автореферат. дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 2013. – С. 29-30.

– вертикальными (один из участников подчиняется другому) или горизонтальными – когда отношения складываются между не подчиненными субъектами (суд -военнослужащий)⁹⁵.

Как считает М.Б. Добробаба, что «не допускается регулирование вопросов дисциплинарной ответственности государственных служащих нормами трудового права, дисциплинарная ответственность государственных служащих имеет только административно-правовую основу и вместе с общей административной ответственностью является подвидом административной ответственности – дисциплинарной административной ответственностью»⁹⁶. Здесь можно выразить возражение. Применяются нормы трудового права в части, не урегулированной специальным законодательством, (за исключением военнослужащих, в силу прямого указания закона). Ошибочно говорить то, что дисциплинарная ответственность (по административному праву) является подвидом ответственности административной. Они являются самостоятельными видами юридической ответственности, которые существуют в рамках одной отрасли права и которые имеют свои собственные виды форм воздействия, основания, порядок реализации, субъектный состав, содержание и сущность правоотношений, и нет достаточных оснований для того, чтобы изменять соотношение известных понятий. Другое дело, что меры дисциплинарной ответственности применяются в административном порядке (порядке подчиненности). Правильней, то есть уместнее, пользоваться термином «служебная дисциплинарная ответственность».

В большом количестве нормативных правовых актов закреплены правовые основания дисциплинарной ответственности. В них мы увидим:

– права и обязанности субъектов дисциплинарных правоотношений, и их невыполнение или ненадлежащее выполнение рассматривается как правонарушение;

⁹⁵ Лещина Э.Л. Дисциплинарная ответственность в административном праве // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. - № 2 (40). – С. 41.

⁹⁶ Добробаба М.Б. Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве // Административное право и процесс. - 2012. - № 5. - С. 19.

– меры дисциплинарного воздействия, которые используются при их нарушении;

– порядок использования принудительных мер.

К фактическим основаниям можно отнести совершение дисциплинарных проступков, механизм которых закрепляются в законодательстве, регулирующем соответствующие служебные отношения. Можно сделать вывод, что дисциплинарная ответственность является структурным элементом служебного правоотношения.

Из-за того, что реформирование института государственной службы так еще и не завершилось законодательство о государственной службе, базируется на законодательстве о труде. Это касается и дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность для некоторых видов федеральных государственных служащих как специальных субъектов административной ответственности в соответствии со ст. 2.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – по тексту – КоАП РФ)⁹⁷ может наступить и за совершение административного правонарушения, за которое вышеуказанные лица не подлежат привлечению к административной ответственности на общих основаниях. При этом привлечение лица к дисциплинарной ответственности не освобождает его от уголовной ответственности.

Следовательно, можно сделать вывод, что дисциплинарная ответственность по административному праву представляет собой сложный социально-правовой феномен.

Характерные черты дисциплинарной ответственности:

1. Является необходимостью государства в лице нанимателя в защите от дисциплинарных проступков служебно-трудовых отношений.

2. Представляет в рамках служебных правоотношений в форме дисциплинарного принуждения.

⁹⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 1.

3. Является средством добросовестного соблюдения должностных обязанностей. А также недопущения нарушений утвержденной служебной дисциплины.

4. В содержательном плане состоит в установлении и применении мер дисциплинарного взыскания за исполненные дисциплинарные (в некоторых случаях – за административные правонарушения при исполнении служебных обязанностей) проступки.

5. Реализуется в форме административно-юрисдикционного производства⁹⁸.

Сказанное выше позволяет сделать следующее определение: дисциплинарная ответственность государственного служащего – это особое правовое состояние, предусмотренное правовой нормой, которое наступает после совершенного дисциплинарного проступка или иного правонарушения, когда должностное лицо от имени государства или компетентный орган требует от находящегося у него в подчинении государственного служащего дать отчет о совершенном им противоправном деянии (бездействии) и возлагает на него в установленной процессуальной форме предусмотренные законодательством меры дисциплинарного принуждения (взыскания), а виновное лицо обязано претерпеть эти лишения и их дополнительные отрицательные последствия в целях обеспечения установленного порядка государственного управления, функционирования государственного органа.

Дисциплинарная ответственность как таковая не относится к способам императивного метода правового регулирования государственной службы.

К способам императивного метода правового регулирования государственной службы относятся дисциплинарные наказания. То есть дисциплинарные взыскания, которые применяются к виновному лицу, который совершил дисциплинарный проступок.

⁹⁸ Добробаба М.Б. Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве // Административное право и процесс. - 2012. - № 5. - С. 20.

В действующем законодательстве в сфере государственной службы прописаны виды дисциплинарных взысканий, которые применяются к государственному служащему.

Например, в ст. 50 Закона № 342-ФЗ на сотрудников органов внутренних дел могут налагаться следующие виды взысканий: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел, увольнение со службы в органах внутренних дел. Эти же виды дисциплинарных наказаний прописаны и в ст. 49 ФЗ о службе в федеральной противопожарной службе.

В ст. 57 Закона № 79-ФЗ можно увидеть следующие дисциплинарные взыскания, применяемые к государственным гражданским служащим: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с гражданской службы.

На работников прокуратуры в соответствии со ст. 41.7 ФЗ о прокуратуре могут быть наложены такие виды дисциплинарных взысканий, как: замечание, выговор, строгий выговор, понижение в классном чине, лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации», предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение из органов прокуратуры. Так же в этом Законе устанавливаются дисциплинарные взыскания за уклонение от соблюдения требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и за неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, ограничений и запретов, вопросы увольнения работников в связи с утратой доверия, порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения. Все это можно увидеть в статьях 41.8 - 41.10 этого Закона.

Приказ Генерального прокурора РФ «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего органов прокуратуры Российской Федерации» применяют к лицам, которые замещают должности государственной гражданской службы в

прокуратуре. В данном приказе в п. 27 отмечены такие меры морального воздействия как устное замечание, предупреждение о недопустимости неэтичного поведения, требование о публичном извинении и другие, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, - меры юридической ответственности.

В соответствии со ст. 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащего»⁹⁹ на военнослужащих могут быть наложены: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; предупреждение о неполном служебном соответствии; лишение нагрудного знака отличника; снижение в воинской должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности; досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта; отчисление с военных сборов; дисциплинарный арест, отчисление из военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования.

На государственных служащих могут быть наложены только те виды взысканий, которые предусмотрены действующим законодательством в отношении конкретного вида государственной службы.

Замечание и выговор относятся к дисциплинарным взысканиям с наименьшей степенью осуждения. Определение данных видов взысканий действующее законодательство не дает. Если посмотреть на эти термины с точки зрения русского языка, то замечание и выговор являются явлениями одного порядка, но разной степени выраженности. Поэтому выговор является более строгим видом указания на ошибку. Это согласуется с порядком перечисления видов дисциплинарных взысканий в ст. 192 ТК РФ и в федеральных законах об отдельных видах государственной службы.

⁹⁹ Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 22. – Ст. 2331.

Рассмотрим пример из судебной практики наложение взыскания в виде выговора.

По делу было установлено, что по результатам комплексной проверки таможенного поста был составлен Акт «Об итогах комплексной инспекторской проверки таможенного поста Морской порт Надежда». Начальником таможни был подписан приказ «О проведении служебной проверки». В приказе было постановлено провести служебную проверку по выявленным фактам в отношении сотрудников таможенного поста Морской порт Надежда, а также о создании комиссии для проведения служебной проверки.

В заключение о результатах служебной проверки, утвержденной начальником таможни, было установлено, что в нарушение требований пункта 3 ст. 8 Соглашения о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного Союза и совершения для личного пользования через таможенную границу Таможенного Союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском, Хановой С.Ю. принято решение о регистрации пассажирских таможенных деклараций с нарушением подпункта 2 п. 6 Инструкции о порядке совершения таможенных операций, которые относятся к товарам личного пользования и перемещаются физическими лицами через таможенную границу, и отражении факта признания таких товаров не находящимися под таможенным контролем¹⁰⁰. Декларирование товаров для личного пользования производится декларантом или таможенным представителем, действующим от имени и по поручению декларанта, в соответствии с пунктом 3 ст. 8 указанного Соглашения от 17.11.2011 года. Согласно подпункту 2 п. 6 указанной Инструкции декларация не регистрируется таможенным органом, если декларация подана не уполномоченным лицом.

Также заключением о результатах служебной проверки предложено за нарушение служебной дисциплины, выразившееся в ненадлежащем

¹⁰⁰ Решение Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 г. № 311 (ред. от 03.03.2017) «Об Инструкции о порядке совершения таможенных операций в отношении товаров для личного пользования, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу, и отражении факта признания таких товаров не находящимися под таможенным контролем» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

исполнении подпунктов 1.24, 1.97 п. 8 раздела III должностного регламента... ОТО и ТК таможенного поста Морской порт Надежда, утвержденного начальником таможни от 09.08.2013, в части нарушения подпункта 2 п. 6 указанной Инструкции.

За указанное в заключении служебной проверки нарушение служебной дисциплины, приказом начальника Надеждинской таможни «О результатах служебной проверки», на истца наложено дисциплинарное взыскание - выговор.

Суд первой инстанции, при разрешении заявленных требований об оспаривании вышеуказанного приказа о наложении дисциплинарного взыскания, посчитал доказанным факт нарушения истцом должностных обязанностей. А также суд посчитал доказанным факт соблюдения работодателем процедуры привлечения к ответственности. Суд исходил из того, что истцом ненадлежащим образом установлены полномочия лица на подачу декларации таможенному органу, в связи с чем нарушены должностные обязанности, предусмотренные подпунктами 1.19, 1.80 п. 7 раздела III должностного регламента старшего государственного таможенного инспектора ОТО и ТК таможенного поста Морской порт Надежда, утвержденного начальником таможни. При этом суд указал, обязательным условием совершения таможенных операций является наличие надлежащим образом оформленного в качестве приложения к договору поручения на оказание таможенных услуг.

Пунктом 8 раздела III должностного регламента... ОТО и ТК, утвержденного начальником таможни, предусмотрено, что старший инспектор обязан, также осуществлять проверку наличия договоров таможенного представителя с декларантом, если таможенная декларация подается таможенным представителем; реализовывать взаимодействие с координирующим подразделением таможни по использованию МИДК, назначать осуществление фактического таможенного надзора с применением МИДК. Так как в ходе служебной проверки было не обнаружено письменные

поручения, являющиеся неотъемлемой частью договоров, и, учитывая, что проверка полномочий таможенного представителя входит в обязанности государственного таможенного инспектора, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о нарушении истцом должностных обязанностей, предусмотренных подпунктами 1.19, 1.80 п. 7 раздела III должностного регламента.

В результате суд пришел к правильному выводу об обоснованном наложении дисциплинарного взыскания на сотрудника таможенной службы¹⁰¹.

Наказание в виде предупреждения о неполном должностном соответствии может применяться, также, за нарушение законодательства о противодействии коррупции, которое выражается в неисполнении обязанности сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта¹⁰²; за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей при проведении проверки, а также сроков рассмотрения обращения граждан Российской Федерации, установленных федеральным законом¹⁰³; за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, выразившихся в несоблюдении требований Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Ростехнадзора и Закона № 79-ФЗ¹⁰⁴ и др.

Рассмотрим пример из судебной практики по наложению дисциплинарного наказания, в виде предупреждения о неполном должностном соответствии.

В ходе проведенной служебной проверки (на основании служебной записки начальника отдела хозяйственного обеспечения ИФНС России по Ленинскому району города Ульяновска Б.) комиссией установлен факт

¹⁰¹ Определение Приморского краевого суда от 24.02.2016 г. № 33-1539/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰² Апелляционное определение Тверского областного суда от 20.07.2017 г. по делу № 33-3192/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰³ Апелляционное определение Тверского областного суда от 23.06.2016 г. № 33-2722/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰⁴ Апелляционное определение Верховного суда Республики Калмыкия от 31.03.2016 г. по делу № 33-263/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

ненадлежащего исполнения должностных обязанностей специалистом - экспертом отдела хозяйственного обеспечения ИФНС России по Ленинскому району города Ульяновска В., выразившийся в неисполнение указания начальника отдела по отправке почтовой корреспонденции до 12 часов 00 минут и подготовки корреспонденции для отправки после 15 часов 00 минут, а также нарушении сроков по отправке исходящих документов.

Также, комиссией по результатам служебной проверки в отношении должностного лица ИФНС России по Ленинскому району города Ульяновска - специалиста - эксперта отдела общего и хозяйственного обеспечения В. на основании служебной записки начальника отдела хозяйственного обеспечения Б. установлен факт ненадлежащего исполнения должностных обязанностей специалиста-эксперта отдела хозяйственного обеспечения ИФНС России по Ленинскому району города Ульяновска В., выразившийся в нарушении сроков отправки исходящих документов.

Между тем, как усматривается из табеля учета использования рабочего времени и расчета заработной платы «Отдела хозяйственного обеспечения ИФНС России по Ленинскому району г. Ульяновска», отдел состоит: из начальника отдела (1 единица), заместителя начальника отдела (1 единица), специалиста-эксперта (3 единицы), делопроизводителя (2 единицы), водителя автомобиля (1 единицы).

Таким образом, суд пришел к верному выводу, что в отделе хозяйственного обеспечения имеется несколько специалистов, обязанности которых не разграничены, занимаются конвертованием исходящей корреспонденции и ее отправкой, в связи с чем проследить кто и когда получил для отправки ту или иную корреспонденцию не представляется возможным.

В материалах дела также имеются служебные записки истца В. на имя начальника отдела Б. о загруженности участка по отправке исходящей корреспонденции на имя начальника инспекции по Ленинскому району города Ульяновска С. Факт увеличения нагрузки по отправлению почтовой корреспонденции представителем ответчика также не оспаривался.

С учетом вышеуказанного судебная коллегия нашла, что суд первой инстанции пришел к правильному выводу о необходимости удовлетворения иска - признании незаконными и отмене следующих приказов ответчика: о привлечении истца к дисциплинарной ответственности и взыскании с ответчика в пользу истца в счет компенсации морального вреда - 1 000 рублей, поскольку в ходе судебного разбирательства достоверно установлено, что ответчиком не доказано наличие вины истца во вмененных ему ответчиком нарушениях трудовой дисциплины, следовательно, рассматриваемые события не могут быть признаны дисциплинарными проступками, поэтому отсутствовали законные основания для привлечения истца к дисциплинарной ответственности по фактам, изложенным в названных приказах. Также, из материалов дела видно, что приказы о привлечении к дисциплинарной ответственности не содержат ссылок на конкретные положения должностного регламента или распоряжения работодателя, которые, по мнению ответчика, ненадлежащим образом исполнены истцом В. При этом, признавая приказы о применении дисциплинарного взыскания незаконными, суд обоснованно исходил из того, что с приказами о проведении служебных проверок истец В. ознакомлена и дала свои объяснения после их проведения¹⁰⁵.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 57 Закона № 79-ФЗ, за совершение грубых дисциплинарных проступков, предусмотрено дисциплинарное взыскание - увольнение с гражданской службы.

Судебная коллегия приходит к выводу, что у работодателя в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 37 Закона № 79-ФЗ имелись основания для увольнения истца так как на истца до увольнения налагались дисциплинарные взыскания в виде выговора и предупреждения о неполном должностном соответствии¹⁰⁶.

В действующем законодательстве имеется достаточно большой перечень дисциплинарных взысканий, которые являются способом обеспечения государственными служащими исполнения юридических обязанностей и

¹⁰⁵ Апелляционное определение Самарского областного суда от 06.12.2016 г. по делу № 33-15838/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰⁶ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 03.08.2016 г. № 33-15672/2016 по делу № 2-87/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

запретов. Несмотря на это, некоторые юристы считают, что необходимо увеличить список дисциплинарных взысканий, которые применяются на государственной службе, «за счет включения в него мер, связанных с временным лишением или ограничением преимуществ, обусловленных пребыванием на правоохранительной службе или приобретенных за годы государственной службы, уменьшением должностного оклада, частичным уменьшением размера или лишением доплаты к пенсии с учетом стажа правоохранительной службы»¹⁰⁷.

В результате проведенного исследования императивного метода правового регулирования государственной службы, можно сделать следующие выводы.

1. Под обязанностями государственных служащих следует понимать требования государства о необходимости совершать определенные действия или воздерживаться от них, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых влечет за собой установленную государством ответственность.

2. Запретами на государственной службе называют установленные законодательством правила поведения императивного характера, несоблюдение которых может повлечь применение мер государственного принуждения к государственным служащим.

3. При правовом регулировании дисциплинарной ответственности тесным образом переплетаются методы двух отраслей права: административного и трудового. Традиционные основания увольнения, предусмотренные нормами трудового права, дополняются специфическими, свойственными именно государственной службе. Наличие специфичных видов дисциплинарных взысканий, которые в одних случаях применяются по правилам трудового законодательства, а в других – по административным правилам в особых внесудебных процессуальных формах, свидетельствуют о комплексности методов правового регулирования государственной службы.

¹⁰⁷ Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: Автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – С. 17.

4. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих отличается достаточно большой дифференциацией, основанной на широком диапазоне правового регулирования различных видов государственных служб. В целом же дальнейшая специализация и развитие комплексных методов правового регулирования отношений государственной службы должны способствовать унификации правового регулирования вопросов дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Императивный метод правового регулирования государственной службы является совокупностью юридических обязанностей и запретов как способов правового регулирования, обеспечиваемых дисциплинарными взысканиями и построенных на началах субординации и единоначалия участников правоотношений государственной службы.

ГЛАВА 3. ДИСПОЗИТИВНЫЙ И ПООЩРИТЕЛЬНЫЙ МЕТОДЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

3.1. Дозволения как способы диспозитивного метода правового регулирования государственной службы

Не только посредством императивного метода правового регулирования осуществляется правовое регулирование государственной службы. Также в нормах служебного права существует и диспозитивный метод правового регулирования. Это обусловлено трудовым статусом государственных служащих.

В первой главе магистерской диссертации уже отмечалось, что дозволения являются способами диспозитивного метода правового регулирования. В теории права под термином дозволения понимают права, предоставляемые лицам на свои собственные активные действия¹⁰⁸.

Правами государственного служащего называют гарантированные и установленные государством возможности служащего совершать определенные действия, связанные с прохождением государственной службы в правоохранительной сфере.

Большинство прав осуществляется государственными служащими для выполнения своих обязанностей. Эта группа прав в юридической литературе называется полномочиями гражданского служащего. В правовом статусе государственных служащих можно выделить группу прав, осуществление которых связано с обеспечением их социальной защищенности.

¹⁰⁸ Алексеев С.С. Общая теория права. – С. 217; Проблемы теории государства и права / Под ред. В.М. Сырых. – С. 197.

Условно права государственных служащих подразделяют на следующие группы: «статусные группы, функциональные группы и социально-личностные группы»¹⁰⁹.

Необходимо иметь два условия для того, чтобы государственный служащий мог реально владеть статусными правами, т.е. правам, которые обеспечивают уяснение им своего правового статуса и его правовой защиты: 1) наличие статуса государственного служащего и 2) наличие воли и совершение активных действий, которые будут направлены на реализацию этих прав¹¹⁰.

К статусным правам государственных служащих относятся: право на ознакомление с должностными инструкциями и иными документами, определяющими права и обязанности на должности, с критериями оценки эффективности выполнения должностных обязанностей, показателями эффективности и условиями продвижения по службе (см., например: пп. 2 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ, пп. 2 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ); право на ознакомление с отзывами о его служебной деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, с материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов (см., например: пп. 8 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ, пп. 8 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ); право на защиту своих персональных данных (см., например: пп. 9 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ, пп. 9 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ); право на рассмотрение служебного спора в соответствии с законодательством Российской Федерации (см., например: пп. 13 ч.1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ, пп. 12 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ); право на проведение служебной проверки, по его заявлению (см., например: пп. 14 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ, пп. 13 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ); право на защиту своих законных интересов и прав, включая обжалование в суде их нарушения (см., например: пп. 15 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ, пп. 14 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ); право на государственную защиту жизни и здоровья служащего и членов его семьи, а также принадлежащего ему

¹⁰⁹ Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 9. С. 19.

¹¹⁰ Дейч И.А., Федосенко В.А. Проблема реализации субъективных публичных прав и их гарантий государственными гражданскими служащими России // Право и политика. – 2007. - № 3. – С. 26.

и членам его семьи имущества (см., например: пп. 17 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ, пп. 16 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ).

К правам, которые способствуют непосредственному осуществлению государственным служащим возложенных на него обязанностей, можно отнести следующие: право на получение в установленном порядке материалов и информации, которые необходимы для осуществления служебных обязанностей (см., например: пп. 5 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ, пп. 5 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ); право на обеспечение соответствующих организационно-технических условий, необходимых для выполнения служебных обязанностей государственными служащими (см., например: пп. 1, 20 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ, пп. 1 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ,); право на доступ к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, в установленном порядке, если осуществление служебных обязанностей по замещаемой должности связано с применением таких сведений (см., например: пп. 6 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ, пп. 6 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ); право на доступ в установленном порядке в муниципальные и государственные органы, организации и общественные объединения, в связи с выполнением служебных обязанностей (см., например: пп. 7 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ, пп. 7 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ).

Стоит отметить, что в силу особенностей правового статуса некоторые государственные служащие наделяются дополнительными специальными функциональными правами.

Так, например, специальными правами, осуществление которых связано с исполнением правоохранительных функций государства наделены сотрудники органов внутренних дел. К ним относятся: функции по осуществлению безопасности, правопорядка и законности, по борьбе с преступностью, защите свобод и прав гражданина и человека, право на хранение и носку специальных средств и (или) огнестрельного оружия; право на ношение, за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, форменной одежды, а также право применения государственного принуждения, в том числе физической силы,

огнестрельного оружия и специальных средств в порядке и случаях, которые предусмотрены законом.

Стоит обратить внимание на то, что только при соблюдении предписанных правил возможно осуществление некоторых специальных прав, которые предоставляются государственным служащим.

Например, использование огнестрельного оружия или специальных средств, физической силы сотрудником полиции, возможно только при выполнении особых предписаний, которые закреплены в ст.ст. 18-21 ФЗ о полиции. При таком сочетании предписаний и дозволений в сфере правового регулирования государственной службы «дает возможность построить алгоритмы поведения государственных служащих, когда в одних случаях они могут использовать диспозитивную норму в чистом виде, а в других случаях – только лишь после соблюдения предписывающей»¹¹¹.

В некоторых случаях вероятность диспозитивного регулирования, предоставленных государственному служащему прав обходятся запретительными нормами. Например, случаи, при которых сотрудникам полиции запрещено использовать огнестрельное оружие или специальные средства закреплены в ст. 22 и ч. 5 ст. 23 ФЗ о полиции.

Исключением из запрета для сотрудника полиции, в соответствии с ч. 5 ст. 23 ФЗ о полиции, на применение огнестрельного оружия с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст известен, либо очевиден сотруднику полиции, является оказание указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего здоровью и жизни граждан или сотрудника полиции.

Законодательством, регламентирующим особенности прохождения отдельных видов государственной службы, определяется перечень специальных прав государственных служащих. Например, в ст. 13 ФЗ о

¹¹¹ Чуприс О.И. Особенности метода правового регулирования отношений государственной службы // Проблемы управления. – 2009. - № 1 (30). – С. 226.

полиции определены права сотрудников полиции, которые направлены на исполнение возложенных на него обязанностей.

В силу п. 1 ч. 1 ст. 13 Закона полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей дается право требовать от должностных лиц и граждан окончания противоправных действий.

Так, в соответствии с ч. ч. 3, 4 ст. 30 ФЗ о полиции законные требования сотрудника полиции неперенны для исполнения гражданами и должностными лицами. В соответствии с законодательством Российской Федерации, воспрепятствование выполнению сотрудником полиции служебных обязанностей, невыполнение законных требований сотрудника полиции влечет за собой ответственность.

Из материалов дела следует и установлено судьями предыдущих инстанций, что 11 сентября 2016 года в 12 часов 51 минуту в районе дома N 5 по ул. Кутузова в г. Архангельск А. оказал неповиновение законному требованию сотрудника полиции, в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, выразившееся в невыполнении неоднократных законных требований заместителя начальника УМВД РФ по г. Архангельск Б. прекратить несогласованное с органом местного самоуправления публичное мероприятие и покинуть место происшествия.

Указанные обстоятельства послужили основанием для составления в отношении А. протокола об административном правонарушении и привлечения его к ответственности¹¹².

В ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О судебных приставах»¹¹³ прписаны права судебного пристава-исполнителя, которыми он может пользоваться в процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов, предусмотренных федеральным законом об исполнительном производстве.

¹¹² Постановление Архангельского краевого суда от 26.01.2017 г. по делу № 4А-183/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹¹³ Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О судебных приставах» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 30. – Ст. 3590.

Например, абз. 4 ч. 2 ст. 12 Федерального закона О судебных приставах, указывает на право судебного пристава входить в помещение и хранилища, занимаемые должниками или принадлежащие им, производить осмотры указанных помещений и хранилищ, при необходимости вскрывать их. При этом указанные действия в отношении помещений и хранилищ, занимаемых другими лицами или принадлежащим им судебным приставом-исполнителем, вправе совершать только на основании определения соответствующего суда.

Согласно пп. 6 п. 1 ст. 64 Федерального закона «Об исполнительном производстве»¹¹⁴ в процессе исполнения требований исполнительных документов судебный пристав-исполнитель вправе с письменного разрешения старшего судебного входить без согласия должника в жилое помещение, которое занимает должник. В федеральном законе закреплены приведенные нормы, направленные на судебную защиту прав взыскателей в стадии исполнения судебного решения.

Должностной инструкцией (должностным регламентом) определяется конкретный список прав служащих государственной службы по осуществлению обязанностей замещаемой должности государственной службы.

К правам, содействующим усилению должностной активности государственного служащего, реализации присущих ему конституционных свобод и прав и, обеспечивающие социальные гарантии служащего относятся право на отдых, которое обеспечивается установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением нерабочих праздничных дней и выходных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков (см., например: пп. 6 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ, пп. 3 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ); право на оплату своего труда и другие выплаты в соответствии с законодательством Российской Федерации и

¹¹⁴ Федеральный закон от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 41. – Ст. 4849.

контрактом о прохождении государственной службы (см., например: пп. 4 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ, пп. 4 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ.); право на продвижение по службе с учетом результатов служебной деятельности, стажа службы, уровня квалификации и профессионального образования (пп. 10 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ); право на обязательное государственное страхование жизни и здоровья в соответствии с законодательством Российской Федерации (см., например: пп. 15 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ, пп. 16 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ); право на профессиональное развитие в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами; (см., например: пп. 11 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ); на предоставление жилым помещением его и членов его семьи в порядке и на условиях, которые определяются законодательством Российской Федерации; (см., например: пп. 19 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ); право на прохождение в установленном порядке профессионального обучения, профессионального образования и дополнительного профессионального образования (пп. 1ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ); право на пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом; (см., например: пп. 11 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ, пп. 18 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ.); право на создание и участие в деятельности общественных объединений, не преследующих политических целей, в свободное от выполнения служебных обязанностей время, если это не влечет за собой возникновение конфликта интересов (п. 22 ч. 1 ст. 11 Закона № 342-ФЗ).

В общем, в соответствии с дифференциацией структуры правового положения государственных служащих, их права можно подразделить на общие, специальные и должностные.

В соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами о видах государственной службы определяются общие права государственных служащих. Особенность этих прав заключается в том, что они не отображают специфики государственной службы. Специальные права государственного служащего зависят от специфики государственного

органа, в котором осуществляется государственная служба. В должностном регламенте (должностной инструкции) закрепляются должностные права государственного служащего.

При рассмотрении диспозитивного метода правового регулирования государственной службы необходимо обратить внимание на его специфичность. Проявляется она при заключении служебного контракта. Несмотря что при заключении служебного контракта используются методы трудового права, однако в комплексе с методами административного права.

В соответствии с ч. 2 ст. 23 Закона № 79-ФЗ представитель нанимателя обязан предоставить гражданину, который поступает на гражданскую службу, возможность прохождения гражданской службы, а также предоставить указанному гражданину или гражданскому служащему возможность замещения определенной должности гражданской службы, обеспечить им прохождение гражданской службы и замещение должности гражданской службы в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативно правовыми актами о гражданской службе, своевременно и в полном объеме выплачивать гражданскому служащему денежное содержание и предоставить ему государственные социальные гарантии.

То есть следует, что представитель нанимателя не вправе, а обязан заключить контракт с государственным служащим. Служебные контракты обеспечиваются диспозитивным средством воздействия и имеют частноправовую природу. В сфере государственной службы ситуация регулируется императивными методами воздействия. Диспозитивный метод равенства участников служебных правоотношений показан только на стадии выражения желания заявителя на государственную должность о его замещении. Все остальные отношения при заключении контракта имеют императивный метод правового регулирования.

Статья 24 Закона № 79-ФЗ определяет форму и содержание контракта. При заключении контракта руководитель основывается на сроках, установленных правовыми нормами (см. статью 25 Закона № 79-ФЗ).

То есть, по сути, равенство между сторонами контракта по большей части отсутствует и приоритет отдается воле руководителя, несмотря на формальное юридическое равенство его сторон при заключении и выполнении условий контракта.

Дополнительный аргумент вытекает, например, из анализа нормы ст. 27 Закона № 79-ФЗ о предварительном испытании при приеме на государственную гражданскую службу. Представляется абсурдной ситуация, когда претендент на государственную службу будет просить для себя назначения испытания или увеличения его срока, несмотря на установленные по аналогии с трудовым правом правила об назначении испытания и срок по соглашению сторон контракта. Установление испытания и его срок является единоличным решением руководителя.

В эти виды службы, регулируемые в абсолюте административными методами, также активно внедряются методы трудового права, что находит отражение в использовании контрактной формы служебного найма.

Анализ дозволений как способа диспозитивного метода правового регулирования государственной службы позволяет нам заключить, что в регулировании отношений государственной службы, общим правилом диспозитивности превращается в ограниченную диспозитивность, которая представляет собой особый вид диспозитивности, часто подчиняется императивности, в отличие от трудового права, где диспозитивные и императивные методы имеют одинаковое происхождение.»

Изложенное позволяет под диспозитивным методом правового регулирования государственной службы понимать совокупность прав государственного служащего, предоставляемых ему для осуществления налагаемых на него обязанностей, которая в установленных законами случаях может реализовываться в совокупности с предписаниями либо запретами, без которых соблюдение предоставленных прав не действительно.

3.2. Поощрения как способ регулирования государственной службы

К методам правового регулирования государственной службы относится поощрительный метод.

Как пишет К.С. Бельский: «Чувство заинтересованности одно из самых сильных стимулов в человеке. Заинтересованность бывает разная: моральная, материальная, связанная с карьерными устремлениями. И она создает качественно иную мотивацию поведения, с которой не всегда могут конкурировать другие мотивации, которые основываются на чувствах законности, справедливости, честности, страха»¹¹⁵.

Поощрение, по мнению Д.Н. Бахраха, представляет собой «способ воздействия через интерес, который ориентирует сознание людей на совершение полезных дел с точки зрения поощряющего дел. Именно поощрительное воздействие побуждает интерес к совершению определенных дел»¹¹⁶. Д.Н. Бахрах выделяет особенности поощрения как метода исполнительной власти: фактическим основанием для его являются заслуга, деяния, которые положительно оцениваются субъектами власти; оно связано с оценкой уже совершенных деяний; персонифицировано, используется в отношении отдельных индивидуальных и коллективных субъектов; оно состоит в моральном одобрении, наделении правами, материальными ценностями, льготами и иными благами; оно косвенно, через эмоции, интересы, сознание, воздействует на волю поощряемого, стимулируя и побуждая его»¹¹⁷.

Ю.Н. Стариков считает, что «стимулирование является собой воздействие субъектов (должностного лица, органа и т. д.) на потребности, интересы, сознание, волю, практическое поведение служащего. И как следует, на результаты его управленческого труда, государственно-служебной деятельности. Поощрение (стимулирование) приводит к улучшению

¹¹⁵ Бельский К.С. Полицейское право. – М., 2004. – С. 592.

¹¹⁶ Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. – 2006. – № 7. – С. 67–77.

¹¹⁷ Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации.

дисциплины, качество труда, воспитывать инициативу и ответственность работников... Поощрение применяют так, чтобы оно стало действительным стимулом для повышения результатов управленческого труда»¹¹⁸.

Д.М. Овсянко подчеркивает, что поощрения как «стимулы помогают выработать разумное отношение к делу, помогают развитию инициативы, решительности и смелости, активируют на преодоление трудностей... Задача заключается в том, чтобы с помощью поощрения, определить необходимое (правильное) понимание государственным служащими своего служебного долга, ответственное отношение к осуществлению своих должностных обязанностей»¹¹⁹.

В структуре правового положения государственных служащих поощрение выступает в роли важного средства стимулирования государственных служащих к эффективному исполнению служебных полномочий¹²⁰.

Стоит согласиться с А.А. Мусаткиной и Д.А. Липинским, которые институт поощрения государственных служащих определяют, как «совокупность правовых норм (конституционного и административного права), которые регулируют основания и порядок использования мер поощрения к государственным служащим, который основан на поощрительном методе правового регулирования, однотипных правоотношениях, а также связях координации и субординации»¹²¹. Так же, по мнению ученых, на поощрительных санкциях и системе норм, которые регулируют процедуру поощрения государственных служащих основан поощрительный метод правового регулирования государственной службы.

¹¹⁸ Старилов Ю.Н. Служебное право. – С. 418.

¹¹⁹ Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие для студентов юрид. фак. и ин-тов / отв. ред. проф. Г.А. Туманов. – М., 1996. – С. 167.

¹²⁰ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: 2001. – С. 230.

¹²¹ Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Понятие и основания поощрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 4. - С. 20.

Понятие поощрения не содержится в законодательстве о государственной службе. Устанавливаются основания, меры поощрения и порядок их применения в рамках правовой регламентации данного института.

Можно выделить две группы оснований поощрения государственных служащих:

- 1) добросовестное выполнение своих должностных обязанностей;
- 2) достижение высоких результатов в служебной деятельности.

В эффективном и примерном выполнении возложенных на государственного служащего служебных обязанностей состоит основание для поощрения за добросовестное выполнение государственным служащим должностных обязанностей.

Также к первой группе оснований для поощрения следует отнести продолжительность и безупречность несения государственной службы, и рост профессионализма государственного служащего.

Достижение государственным служащим высоких результатов в своей служебной деятельности стоит отнести качественное выполнение им задач повышенной сложности и особой важности. Также ко второй группе оснований для поощрения стоит отнести особые заслуги перед государством.

На моральные, материальные, смешанные и статутные можно подразделить меры поощрения, которые применяются к государственным служащим¹²². Возможность применения одновременно нескольких мер поощрения к государственным служащим законодательством допускается.

К моральным поощрениям в соответствии со ст. 55 Закона № 79-ФЗ относится: объявление благодарности; награждение почетной грамотой; занесение фамилии служащего на доску почета или в книгу почета федерального органа исполнительной власти, его территориального органа или подразделения; награждение ведомственными наградами (медалями и нагрудными знаками).

¹²² Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации.

В ст. 47 ФЗ о службе в федеральной противопожарной службе за добросовестное выполнение служебных обязанностей, достижение высоких результатов в служебной деятельности, а также за успешное выполнение задач повышенной сложности сотруднику федеральной противопожарной службы предусмотрены следующие виды поощрений морального характера: награждение почетной грамотой федерального органа исполнительной власти по пожарной безопасности или подразделения; объявление благодарности; занесение фамилии сотрудника на Доску почета федерального органа исполнительной власти по пожарной безопасности или подразделения; награждение ведомственными знаками отличия.

Актами самих федеральных органов исполнительной власти определяются виды ведомственных наград в федеральных органах исполнительной власти и порядок награждения¹²³.

В торжественной обстановке вручают ведомственные награды и удостоверения к ним. В трудовые книжки и личные дела государственных служащих вносится запись о награждении. Только не ранее чем через год после предыдущего награждения возможно повторное награждение ведомственными наградами, за исключением награждения за смелые и решительные действия, проявленные при выполнении служебных обязанностей. Определен и порядок ношения ведомственных наград¹²⁴.

За заслуги перед государством служащий может быть представлен к награждению государственными наградами, почетными званиями Российской Федерации, поощрению Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации.

Высшей формой поощрения государственных служащих являются государственные награды Российской Федерации. Они вручаются за заслуги в укреплении законности, охране жизни и здоровья, защите свобод и прав людей,

¹²³ См., например: Приказ ФМС России от 09.04.2013 г. № 175 (ред. от 15.02.2016) «О ведомственных наградах Федеральной миграционной службы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. - № 26.

¹²⁴ Приказ ФССП России от 30.07.2013 г. № 251 (ред. от 09.08.2017) «Об учреждении ведомственных наград Федеральной службы судебных приставов» // БНА федеральных органов исполнительной власти. – 2013. - № 43.

за значительный вклад в дело защиты Отечества и обеспечение безопасности государства. В Указе Президента РФ «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» определены основания награждения, его виды, порядок возбуждения ходатайства о награждении, вручении наград, их ношения и статуты¹²⁵.

Материальные поощрения имеют следующие формы: 1) выплата денежной премии; 2) награждение ценным подарком; 3) награждение огнестрельным или холодным оружием. Так, например, приказом МВД России «Об утверждении Положения о порядке награждения гражданским, боевым короткоствольным ручным стрелковым и холодным оружием в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» определен порядок награждения гражданским, боевым короткоствольным ручным стрелковым и холодным оружием в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации¹²⁶. Для поощрения в такого рода формах государственных служащих в государственных органах создаются фонды наградной и подарочный.

Также законодательством предусмотрены и смешанные формы поощрений. Они предусматривают сочетание морального и материального аспектов стимулирования. В качестве таковых закреплены досрочное присвоение очередного специального звания, присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в государственных органах.

В структуру некоторых форм поощрения включена санкция. Так, в соответствии со ст. 48 Закона № 342-ФЗ мерой поощрения выступает досрочное снятие дисциплинарного взыскания, которое ранее было наложено на сотрудника органов внутренних дел.

¹²⁵ Указ Президента РФ от 07.09.2010 г. № 1099 (ред. от 20.06.2017) «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» // Российская газета. – 2010. – 15 сентября. - № 207.

¹²⁶ Приказ МВД России от 26.06.2017 г. № 418 «Об утверждении Положения о порядке награждения гражданским, боевым короткоствольным ручным стрелковым и холодным оружием в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Данная мера поощрения, не получила должного правового регулирования. То есть не установлены необходимые для этого сроки; не указаны конкретные основания для инициирования данной меры поощрения; не определен порядок ее применения и процессуального оформления и т.д. В отличие от иных поощрительных мер, досрочное снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания как мера поощрения имеет специфические черты. Во-первых, данный вид поощрения выделен в отдельную часть статьи от основного перечня мер поощрения, которые применяются к сотруднику. Также необходимо обратить внимание, что ч. 1 ст. 48 Закона № 342-ФЗ содержит 9 видов мер поощрения, в котором не указано досрочное снятие ранее наложенного на сотрудника дисциплинарного взыскания. В ч. 2 ст. 48 Закона № 342-ФЗ содержится упоминание о нем как о возможной мере поощрения. Во-вторых, данная мера не только объединяет поощрительную процедуру с дисциплинарным производством, имевшим место ранее, но и фактически завершает течение особого правового состояния «наказанности» нарушителя служебной дисциплины¹²⁷.

В иных нормативных правовых актах также рассматривается как мера поощрения досрочное снятие ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания. При этом сохраняется общая тенденция к отсутствию надлежащей правовой регламентации оснований, сроков и порядка применения данной меры поощрения. Данное обстоятельство, к сожалению, снижает ее эффективность¹²⁸.

В п. 9 ст. 58 закона № 79-ФЗ содержится упоминание о том, что представитель нанимателя вправе снять до истечения 1 года со дня его применения с гражданского служащего дисциплинарное взыскание. В Законе № 79-ФЗ среди разновидностей мер поощрения не указано досрочное снятие ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания. Учитывая данный факт, данный способ прекращения действия

¹²⁷ Государственная служба в органах внутренних дел: Курс лекций / Под ред. С.Н. Бочарова. - М., 2015. – С. 22.

¹²⁸ Брунер Р.А., Климкина Е.В. Досрочное снятие ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания: проблемы применения // Современное право. - 2016. - № 7. С. 55.

дисциплинарного взыскания можно рассматривать как факультативную стадию дисциплинарного производства. Однако законодательством о гражданской службе не урегулирован ряд вопросов в механизме реализации п. 9 ст. 58 Закона № 79-ФЗ, а именно: основания, порядок, сроки и т.п.

Для курсантов образовательных учреждений высшего профессионального образования предусмотрены особые виды поощрений. А именно: предоставление внеочередного увольнения из расположения образовательного учреждения и установление именной стипендии.

Следовательно, необходимо отметить многообразие форм поощрения в системе государственной службы. Которые закреплены как законодательными, так и подзаконными правовыми актами. При этом само понятие поощрения нормативно не регламентировано, определяются лишь основания его применения.

Порядок применения различных форм поощрения, установленный законодательством, предполагает широкие пределы усмотрения уполномоченных на то должностных лиц при применении данного института, что способствует принятию необоснованных решений о поощрении. На государственной службе не допускается противоправное покровительство. Оно может иметь место в виде незаслуженного премирования и награждения, внеочередного необоснованного повышения в должности, совершения других действий, не вызываемых служебной заслугой.

Поэтому на сегодняшний день в качестве основной задачи совершенствования процедуры поощрения в системе государственной службы стоит унификация правовых норм. Она направлена на снижение дискреции при принятии решения о поощрении. То есть тем самым устраняющая условия для проявления коррупции и нарушений законности при применении поощрительных норм.

В этих целях необходимым следует признать закрепление в едином федеральном законе о государственной службе принципов поощрения. Они

определят механизм правового регулирования института поощрения, тем самым заложат базу регулирования общественных отношений в данной сфере.

Закрепление принципов поощрения и уяснение их содержания принесут непосредственную помощь руководителям в осуществлении функций поощрительных мер. В качестве первостепенных принципов поощрения государственных служащих можно выделить: 1) принцип законности. То есть применение поощрения строго по основаниям, закрепленным в соответствующем нормативно-правовом акте, и в соответствии с установленной процедурой применения поощрения; 2) принцип справедливости. То есть соразмерности поощрения совершенному заслуженному поступку; 3) принцип обоснованности. То есть решения, принимаемые руководителем должны строиться на достоверных фактах, не вызывающих сомнения и подкрепляться серьезными убедительными доводами; 4) принцип индивидуализации поощрения (персонифицированности или адресности). Учитываются данные, характеризующие личность служащего; 5) принцип оперативности. Он предполагает своевременность реакции руководителя на усердие и отличие своих подчиненных; 6) принцип гласности поощрений. То есть обеспечение торжественности и доведения их до сотрудников государственного органа¹²⁹.

Следует признать, что поощрение является необходимым фактором повышения ответственности государственных служащих. Здесь следует понимать позитивный (перспективный) аспект юридической ответственности, под которой понимается «обязанность соблюдать предписания, требования правовых норм (обязанность действовать по закону, требование по соблюдению правовых норм)»¹³⁰.

Исходя из вышеизложенного можно сформулировать определение поощрительного метода правового регулирования государственной службы.

¹²⁹ Нагорных Р.В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере: дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2016. – С. 256-257.

¹³⁰ Липинский Д.А. Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 38.

Это совокупность различных форм поощрений, как способов правового регулирования, которые закреплены в санкции правовой нормы и применение которых связано с усмотрением уполномоченных на то должностных лиц.

Проведенный в третьей главе магистерской диссертации анализ диспозитивного и поощрительного методов правового регулирования государственной службы, позволяет сделать следующие выводы.

1. Диспозитивный метод правового регулирования государственной службы являет собой совокупность прав государственного служащего, предоставляемых ему для осуществления налагаемых на него обязанностей. Она в установленных законами случаях может реализовываться в совокупности с предписаниями либо запретами, без которых соблюдение предоставленных прав не действительно.

2. Поощрительный метод правового регулирования государственной службы представляет собой совокупность различных форм поощрений, как способов правового регулирования, которые закреплены в санкции правовой нормы и применение которых связано с усмотрением уполномоченных на то должностных лиц.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Можно подвести некоторые итоги, на основании проведенного исследования методов правового регулирования государственной службы.

В первой главе магистерской диссертации было рассмотрено понятие правового регулирования. Существует множество определений правового регулирования.

Из всего разнообразия определений правового регулирования можно свести к следующему: правовое регулирование - это форма социального регулирования, основанная на требованиях норм права. Правовое регулирование как специальное юридическое воздействие связано с установлением прав и обязанностей субъектов, их поведения в конкретных правоотношениях.

Понятие «правовое регулирование» является сложным и многогранным. Его можно характеризовать как общетеоретическое, так и межотраслевое понятие. Изложенное дало возможность определить правовое регулирование как основную форму правового воздействия, осуществляемую с помощью правовых средств на поведение субъектов общественных отношений с целью их упорядочения.

Под правовым регулированием государственной службы стоит понимать основную форму правового воздействия на общественные отношения, связанные с организацией и функционированием государственной службы с целью их упорядочения с помощью правовых средств.

Цель правового регулирования государственной службы заключается в том, чтобы упорядочить служебную деятельность и максимально достичь общегосударственный интерес силами государственных служащих, т.к. государственный служащий является публичным представителем государства. Поэтому конечно же, преобладающим методом правового регулирования государственной службы является императивный метод, в дополнение к которому используется диспозитивный и поощрительный методы.

В целом метод правового регулирования государственной службы представляет собой самостоятельный комплексный правовой институт, выражающейся в соответствующей отрасли законодательства, основанный на достижении цели правового регулирования - эффективного функционирования государственной службы. Оно осуществляется посредством сочетания императивных, диспозитивных и поощрительных способов правового регулирования.

Реализация публичного интереса превалирует в методе правового регулирования государственной службы. На второй план отодвигаются частные (личные) интересы государственного служащего. Публично-правовые интересы государственной службы осуществляются с помощью императивного воздействия. Оно осуществляется путем закрепления в нормативных правовых актах обязанностей государственных служащих, ограничений и запретов, связанных с несением государственной службы, а также юридической ответственности.

Посредством законодательного закрепления запретов сужается круг возможностей реализации конституционно-правового статуса государственных служащих. При этом запреты для государственных служащих носят абсолютный характер. Поскольку они действуют в течение всего времени прохождения службы. Они не могут быть отменены или заменены другими положениями.

В целом под запретами на государственной службе следует понимать правила поведения, установленные законодательством, императивного характера, несоблюдение которых может повлечь применение мер государственного принуждения к государственным служащим.

Дисциплинарная ответственность государственного служащего — это особое правовое состояние, предусмотренное правовой нормой. Оно наступает вследствие совершенного дисциплинарного проступка или иного правонарушения, когда компетентный орган или должностное лицо от имени государства требует от подчиненного ему государственного служащего дать

отчет о совершенном им противоправном деянии (бездействии) и возлагает на него в установленной процессуальной форме предусмотренные законодательством меры дисциплинарного принуждения (взыскания), а виновное лицо обязано претерпеть эти лишения и их дополнительные отрицательные последствия в целях обеспечения установленного порядка государственного управления, функционирования государственного органа.

В существующем законодательстве имеется достаточно широкий перечень дисциплинарных взысканий. Они являются способом обеспечения исполнения государственными служащими юридических обязанностей и запретов.

Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих отличается достаточно большой дифференциацией, основанной на широком диапазоне правового регулирования различных видов государственных служб. Особенностью дисциплинарной ответственности на государственной службе является ее закрепление не только законодательными, но и подзаконными нормативными актами (дисциплинарными уставами), что не способствует единообразию ее применения на практике. Развитие законодательства о дисциплинарной ответственности на государственной службе возможно путем закрепления норм, устанавливающих основания дисциплинарной ответственности посредством закрепления признаков дисциплинарных проступков, а также порядка привлечения к дисциплинарной ответственности. В целом же дальнейшая специализация и развитие комплексных методов правового регулирования отношений государственной службы должны способствовать унификации правового регулирования вопросов дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Проведенный анализ императивного метода правового регулирования государственной службы позволил императивный метод правового регулирования государственной службы определить, как совокупность юридических обязанностей и запретов как способов правового регулирования, обеспечиваемых дисциплинарными взысканиями и построенных на началах

субординации и единоначалия участников правоотношений государственной службы.

Под диспозитивным методом правового регулирования государственной службы следует называть совокупность прав государственного служащего, предоставляемых ему для осуществления налагаемых на него обязанностей, которая в установленных законами случаях может реализовываться в совокупности с предписаниями либо запретами, без которых соблюдение предоставленных прав не действительно.

При рассмотрении поощрительного метода правового регулирования было обращено внимание на то, что установленный законодательством порядок применения различных форм поощрения предполагает широкие пределы усмотрения уполномоченных на то должностных лиц при применении данного института. Это способствует принятию необоснованных решений о поощрении. На государственной службе недопустимо противоправное покровительство, которое может иметь место в виде незаслуженного премирования и награждения, внеочередного необоснованного повышения в должности, совершения других действий, не вызываемых служебной заслугой.

Поэтому на сегодняшний день в качестве первоочередной задачи совершенствования процедуры поощрения в системе государственной службы стоит унификация правовых норм, направленная на снижение дискреции при принятии решения о поощрении, тем самым устраняющая условия для проявления коррупции и нарушений законности при применении поощрительных норм.

В этих целях необходимым следует признать закрепление в едином федеральном законе о государственной службе принципов поощрения, которые определяют механизм правового регулирования института поощрения, тем самым заложат базу регулирования общественных отношений в данной сфере. Закрепление принципов поощрения, уяснение их содержания окажут непосредственную помощь руководителям в реализации функций поощрительных мер.

Под поощрительным методом правового регулирования государственной службы следует понимать совокупность различных форм поощрений, как способов правового регулирования, которые закреплены в санкции правовой нормы и применение которых связано с усмотрением уполномоченных на то должностных лиц.

Таким образом, метод правового регулирования государственной службы основывается на общеизвестных методах – императивном, диспозитивном и поощрительном при преимущественном значении императивного регулирования. Специфическая цель государственной службы как деятельности и особенность ее предмета порождают специфичное соотношение публичного и частного начал в правовом регулировании с преобладающим влиянием первого, что влечет установление особого правового режима данной отрасли.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 31. – Ст. 4398.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 3.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 1.
4. Федеральный закон от 23.05.2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. - № 22. – Ст. 3089.
5. Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 49 (Ч. 1). – Ст. 7020.
6. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 7. – Ст. 900.
7. Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 205-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 31. – Ст. 4174.

8. Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 1. – Ст. 15.

9. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 52 (Ч. 1). – Ст. 6228.

10. Федеральный закон от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 41. – Ст. 4849.

11. Федеральный закон от 05.12.2005 г. № 154-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 50. – Ст. 5245.

12. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 31. – Ст. 3215.

13. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 22. – Ст. 2063.

14. Федеральный закон от 25.07.1998 г. № 128-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3806.

15. Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 13. – Ст. 1475.

16. Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 22. – Ст. 2331.

17. Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О судебных приставах» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 30. – Ст. 3590.

18. Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 30. – Ст. 3586.

19. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 47. - Ст. 4472.

20. Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 (ред. от 28.12.2016) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. - № 33. - Ст. 1316.

21. Указ Президента РФ от 26.06.2013 г. № 582 «Об установлении почетного звания «Заслуженный сотрудник следственных органов Российской Федерации» (вместе с «Положением о почетном звании «Заслуженный сотрудник следственных органов Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 26. – Ст. 3310.

22. Указ Президента РФ от 14.10.2012 г. № 1377 (ред. от 07.04.2017) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 43. – Ст. 5808.

23. Указ Президента РФ от 07.09.2010 г. № 1099 (ред. от 20.06.2017) «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» // Российская газета. – 2010. – 15 сентября. - № 207.

24. Указ Президента РФ от 05.06.2003 г. № 613 (ред. от 19.12.2015) «О службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 23. – Ст. 2197.

25. Указ Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 33. – Ст. 3196.

26. Приказ МВД России от 26.06.2017 г. № 418 «Об утверждении Положения о порядке награждения гражданским, боевым короткоствольным

ручным стрелковым и холодным оружием в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

27. Приказ МЧС России от 21.12.2016 г. № 687 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения должностных регламентов (должностных инструкций) и Примерной формы должностных регламентов (должностных инструкций) сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

28. Приказ МВД России от 25.09.2012 г. № 886 (ред. от 14.11.2016) «Об утверждении Порядка разработки и утверждения должностных регламентов (должностных инструкций) и их примерной формы» // Российская газета. – 2012. – 28 ноября. - № 274.

29. Приказ Росгвардии от 14.02.2017 г. № 50 (ред. от 22.08.2017) «О ведомственных наградах Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

30. Приказ ФМС России от 09.04.2013 г. № 175 (ред. от 15.02.2016) «О ведомственных наградах Федеральной миграционной службы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. - № 26.

31. Приказ ФССП России от 30.07.2013 г. № 251 (ред. от 09.08.2017) «Об учреждении ведомственных наград Федеральной службы судебных приставов» // БНА федеральных органов исполнительной власти. – 2013. - № 43.

32. Приказ Генпрокуратуры РФ от 25.03.2011 г. № 79 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего органов прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – 2011. - № 5.

33. Решение Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 г. № 311 (ред. от 03.03.2017) «Об Инструкции о порядке совершения таможенных операций в

отношении товаров для личного пользования, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу, и отражении факта признания таких товаров не находящимися под таможенным контролем» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

34. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании. – 2011. № 36.

35. Агапов А.Б. Административное законодательство и публичные правоограничения // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 74–79.

36. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 576 с.

37. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. - 1987. - № 6. – С. 155-156.

38. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. - М., 1981. - Т. 1. – 648 с.

39. Алиев Т.З. Проблемы правового регулирования отношений в сфере организации муниципальной службы в Российской Федерации: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. - М., 2010. - 28 с.

40. Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: Автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – 44 с.

41. Байтин М.И., Петров Д.Е. Метод регулирования в системе права: виды и структура // Журнал российского права. – 2006. - № 2. – С. 26-29.

42. Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. – 2006. – № 7. – С. 67–77.

43. Бельский К.С. Полицейское право. – М., 2004. – 645 с.

44. Бережкова Н. Ф. Правовое регулирование государственной службы в России. Этические нормы и присяга: монография. - М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2015. - 583 с.
45. Бошно С.В. Способы и методы правового регулирования // Право и современные государства. – 2014. - № 3. – С. 53-58.
46. Брунер Р.А., Климкина Е.В. Досрочное снятие ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания: проблемы применения // Современное право. - 2016. - № 7. - С. 52-57.
47. Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. – Саратов, 1974. – 314 с.
48. Государственная служба в органах внутренних дел: Курс лекций / Под ред. С.Н. Бочарова. - М., 2015. –260 с.
49. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. – 1998. – № 7. - С. 46-50.
50. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. – М., 2003. – 230 с.
51. Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: Проблемы правового регулирования: Автореферат. дисс. ... д-ра юрид. наук. - Екатеринбург, 2009. - 47 с.
52. Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. – Екатеринбург, 2005. – 279 с.
53. Дейч И.А., Федосенко В.А. Проблема реализации субъективных публичных прав и их гарантий государственными гражданскими служащими России // Право и политика. – 2007. - № 3. – С. 26-30.
54. Демиева А.Г. О соотношении понятий «правовое регулирование», «саморегулирование» и «координация» экономической деятельности // Гражданское право. - 2015. - № 4. - С. 10-14.
55. Добробаба М.Б. Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве // Административное право и процесс. - 2012. - № 5. - С. 19-22.

56. Дудин А.Л. Объект правоотношения (вопросы теории). – Саратов, 1980. – 213 с.
57. Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: Автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. – 48 с.
58. Зайцева Г. Служебный контракт в свете меняющегося законодательства // Бизнес-адвокат. - 2005. - № 15. – С. 56-59.
59. Керимов Д.А. Методологические функции философии права // Государство и право. – 1995. - № 9. – С. 19-23.
60. Киреева Е.Ю. Муниципальная служба в условиях реформы государственного управления: дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 2010. - 445 с.
61. Козбаненко В.А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание. – М., 2003. – 354 с.
62. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): Автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2003. – 46 с.
63. Комаров С.А. Общая теория государства и права. Курс лекций. – М., 1996. – 488 с.
64. Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. – М., 2010. – 290 с.
65. Кривоносов Д.А. Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 32 с.
66. Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. – 2008. – № 4. – С. 33-36.
67. Лазарев В.В. Сфера и пределы правового регулирования // Советское государство и право. – 1970. - № 11. – С. 39-40.

68. Лещина Э.Л. Дисциплинарная ответственность в административном праве // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. - № 2 (40). – С. 41-44.
69. Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Понятие и основания поощрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 4. - С. 20-37.
70. Липинский Д.А. Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 37-51.
71. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М.: Юристъ, 2005. – 250 с.
72. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М. : Юристъ, 1997. – 364 с.
73. Миннигулова Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации: Автореферат. дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 2013. – 33 с.
74. Нагорных Р.В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере: дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2016. – 436 с.
75. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 2002. – 564 с.
76. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих – М., 1999. – 260 с.
77. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие для студентов юрид. фак. и ин-тов / Отв. ред. Г.А. Туманов. – М., 1996. – 366 с.
78. Оскамытный В.В. Общая теория государства и права. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 540 с.
79. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. - 2003. - № 9. - С. 19-24.

80. Петров Д.Е. Разграничение понятий «метод правового регулирования» и «правовой режим» при исследовании дифференциации системы права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2015. - № 4 (105). - С. 151-156.

81. Пиголкин А.С. Формы реализации норм общенародного права // Советское государство и право. – 1963. - № 6. – С. 26-32.

82. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. - Саратов, 2008. – 244 с.

83. Проблемы теории государства и права: учебник / Под ред. В.М. Сырых. – М.: Эксмо, 2008. – 528 с.

84. Пронина М.П. Специфика метода правового регулирования в общественных отношениях // Научный поиск. - 2014. - № 3.2. - С. 55-59.

85. Пронина М.П. Правовое регулирование в современном российском обществе: понятие и особенности // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2011. - № 2 (15). – С. 70-74.

86. Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права. – М.: Проспект, 2016. – 568 с.

87. Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: Дис. ... д-ра юрид. наук. - Н. Новгород, 2002. – 426 с.

88. Соловьева А.К. Служебный контракт государственного служащего: правовое регулирование // Управленческое консультирование. – 2009. - № 3. – С. 38-40.

89. Стариков Ю.Н. Служебное право. – М.: БЕК, 1996. – 422 с.

90. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М., 2001. – 678 с.

91. Трифонов В.А. Способы конституционно-правового регулирования общественных отношений в области доступа к государственной службе // Мир политики и социологии. - 2015. - № 7. - С. 113-118.

92. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: 2001. – 422 с.

93. Хабибулина О.В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2016. – № 3. – С. 25-29.

94. Харитонов И.К. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации // Общество и право. – 2015. - № 2 (52). – С. 40-44.

95. Черданцев А.Ф. Современное государство. – М., 2001. – 477 с.

96. Черданцев А.Ф. Теория государства и права. – М., 2002. – 633 с.

97. Чуприс О.И. Особенности метода правового регулирования отношений государственной службы // Проблемы управления. – 2009. - № 1 (30). – С. 224-230.

98. Шайхатдинов В.Ш. К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, Менеджмент и Право. - 2016. - № 3-4. - С. 56-59.

99. Шебанова А.И. Новое в современном правовом регулировании условий труда и отдыха работников, направляемых на работу в учреждения Российской Федерации за границей // Трудовое право в России и за рубежом. - 2012. - № 4. - С. 38-41.

100. Щеголева Н.А., Игнатова Т.В. Обязанности гражданских служащих в механизме обеспечения государственных преобразований современной России // Среднерусский вестник общественных наук. - 2017. - Т. 12. - № 3. - С. 183-189.

101. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. – М., 1961. – 214 с.

102. Явич Л.С. Система советского права и систематизация законодательства // Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Под ред. С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. – М., 1962. – С. 250-254.

103. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. - № 5.

104. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.1999 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани» // ВКС РФ. – 2000. - № 1.

105. Определение Конституционного Суда РФ от 19.06.2012 г. № 1174-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гиниятуллина Альберта Мухаметовича на нарушение его конституционных прав пунктом 12 части 1 статьи 40 Федерального закона «О полиции»» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

106. Определение Конституционного Суда РФ от 16.04.2009 г. № 566-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Андрея Викторовича на нарушение его конституционных прав частью седьмой статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

107. Постановление Хабаровского краевого суда от 21.07.2017 г. по делу № 4А-549/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

108. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 12.09.2017 г. по делу № 33-10552/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

109. Апелляционное определение Самарского областного суда от 06.12.2016 г. по делу № 33-15838/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

110. Определение Приморского краевого суда от 24.02.2016 г. № 33-1539/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

111. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 03.08.2016 г. № 33-15672/2016 по делу № 2-87/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
112. Rolf Stober. Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs-und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Weltwirtschafts-und Binnenmarktrechts. ISBN 978-5-466-00328-4 (В пер.)
113. Lehmann P. Allgemeines Verwaltungsrecht. 1998. С. 225.
114. McGregor Jr., Eugene B.; Campbell, Alan K.; Macy, John W.; Cleveland, Harlan (July–August 1982). "Symposium: The Public Service as Institution". *Public Administration Review*. Washington. p. 304-320.
115. Anderfuhren-Biget, Simon; Varone, Frédéric; Giauque, David (December 2014). "Policy Environment and Public Service Motivation". *Public Administration*. London. p. 807–825.
116. Frank, Sue A.; Lewis, Gregory B. (March 2004). "Government Employees: Working Hard or Hardly Working?". *The American Review of Public Administration*. 34 (1): 36–51.
117. Richwine, Jason (11 September 2012). "Government Employees Work Less than Private-Sector Employees". *Backgrounders*. The Heritage Foundation (2724): 1–6. Retrieved 16 January 2016.