

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра Конституционное и административное право

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Институт государственной службы в Российской Федерации

Обучающийся

К.А. Моисеенко

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

канд. юрид. наук, доцент, А.А. Мусаткина

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

Тольятти 2025

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретико-правовые основы государственной службы в Российской Федерации.....	11
1.1 Государственная служба в системе государственного управления России.....	11
1.2 основополагающие принципы государственной службы в Российской Федерации.....	19
1.3 Система и виды государственной службы в России.....	35
Глава 2 Общая характеристика видов государственной службы в России	44
2.1 Особенности государственной гражданской службы.....	44
2.2 Военная служба как вид государственной службы.....	51
2.3 Некоторые особенности иных видов государственной службы.....	56
Глава 3 Проблемы в сфере правового регулирования современной государственной службы в Российской Федерации и пути их решения	63
3.1 Актуальные проблемы правового регулирования государственной гражданской службы.....	63
3.2 Основные направления совершенствования и меры по повышению эффективности государственной службы в Российской Федерации	67
Заключение	79
Список используемой литературы и используемых источников.....	85

Введение

Актуальность темы исследования.

На современном этапе развитие российской государственности сопровождается различными реформами, в том числе, связанными с трансформацией подходов в отношении правового института государственной службы, его правовых, организационных и финансовых основ, структурного и кадрового наполнения. Именно посредством деятельности данных институтов осуществляется государственное управление, реализуются задачи и функции, стоящие перед публичной властью. В подобных условиях, именно государственная служба представляется важнейшим инструментарием выполнения государством всех поставленных задач [58, с. 56].

Реализация государством политики в условиях современной рыночной экономики требует эффективного построения системы государственного управления, способной оперативно решать все стоящие перед ней задачи. Модернизация государственного и общественного устройства сопровождается реформированием системы государственной службы. Это означает, что от эффективности работы государственных служащих зависит эффективность функционирования всех сфер жизни общества. Будучи профессиональной служебной деятельностью, государственная служба требует достаточного уровня кадровых и организационных ресурсов, высокой профессиональной компетенции служащих, а также наличия четких запретов и ограничений, поскольку служащие, выполняя те или иные должностные функции, совокупно обеспечивают работу государства.

На сегодняшний день наблюдаются попытки поиска наиболее эффективной модели организации и функционирования публичной службы. Сохраняется актуальность вопросов, связанных с особенностями статуса служащего; поступления на службу, ее прохождения и прекращения,

соблюдения комплекса антикоррупционных запретов и ограничений, требований к служебному поведению.

Как верно отмечается в научных исследованиях, «новое российское законодательство в сфере организации публичной власти содержит противоречивые положения, которые не позволяют определить конкретное содержание понятия «единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации». Отсутствует четкое определение этого понятия и в судебной практике Конституционного Суда Российской Федерации. Кроме того, формирующееся в настоящее время законодательство субъектов Российской Федерации демонстрирует многообразие подходов к разрешению обозначенной проблемы» [4, с. 16]. Подобная проблематика требует выработки адекватных решений.

Важным направлением совершенствования системы государственного управления Российской Федерации является развитие государственной службы, поскольку от эффективности деятельности конкретных служащих в конечном счете зависит и эффективность функционирования государственного аппарата в целом. Учитывая провозглашенный Конституцией Российской Федерации примат человека, личности, над государством и его органами, имеет место и возрастание ожиданий и требований, предъявляемых обществом к государственным чиновникам, что сочетается с развитием разнообразных институтов гражданского общества, повышением открытости и публичности деятельности государственных служащих.

Граждане осознают, что чиновники должны выполнять свою работу на пользу всему обществу, что находит выражение в том числе и в снижении степени терпимости к коррупционным проявлениям на службе, пониманию того, что служащие должны трудиться во благо всего общества. Государство, предпринимая попытки системной профилактики коррупционных проявлений, устанавливает требования к служебному поведению служащих, закрепляет перечень запретов и ограничений, которые в сочетании с

гарантиями, должны сдерживать проявления коррупции. Такие механизмы нуждаются в научном осмыслении на предмет оценки их эффективности, а также выработки новых инструментов, сдерживающих служащих от противоправного поведения в связи со своей профессиональной деятельностью.

На современном этапе государственного и общественного развития актуализируется запрос на трансформацию подходов в отношении институтов государственной службы. Произошел отказ от выделения в «правоохранительной службе» как элемента подсистемы, а данное наименование было изменено на «государственную службу иных видов» [62]. Сущностные и содержательные отличия, вызванные подобной трансформацией, как и сами нормативные изменения, требуют научного изучения.

Нельзя не затронуть и преобразования, касающиеся выделения территориального уровня работы государственной гражданской службы, которые произошли в 2021 году. Речь идет о появлении нового, ранее не известного территориального уровня функционирования системы государственной службы - федеральной территории (далее также – ФТ). В стране существует единственная ФТ «Сириус» в имеретинской низменности города Сочи Краснодарского края. Однако система государственного управления в пределах соответствующих границ выведена из юрисдикции региональных властей. Полномочия там осуществляются гражданами в органах публичной власти, а также лицами, замещающими государственные должности органов публичной власти федеральных территорий, которые законодатель отнес к государственным должностям РФ [73]. В таких федеральных территориях в системе государственной службы фактически аккумулируются в единую структуру служащие федерального, регионального и местного уровней, которые в силу специфики организации не дифференцируются. В таких условиях, неясно, каким образом на данных территориях реализуется местное самоуправление и есть ли оно там вообще,

несмотря на то, что подобным правом обладают все без исключения граждане, в том числе и те, чье место жительства расположено на федеральной территории.

С внесением поправок в Конституцию Российской Федерации (далее – Конституция РФ) в 2020 году был взят курс на построение единой системы публичной власти, в которой особое место принадлежит органам местного самоуправления. Теперь предполагается, что последние, несмотря на сохранившуюся концепцию их независимости в пределах решения вопросов местного значения, совместно с органами государственной власти составляют единую систему.

Построение модели публичной власти требует упорядочивания их кадровых основ, закрепления единообразных требований к должностям, единых социальных гарантий, прочих направлений унификации работы элементов подсистем. Как обоснованно подчеркивается в правовой доктрине, «принципиальным новшеством, осуществившим перенос уровня органов местного самоуправления в сферу самого тесного взаимодействия с государственной властью, явилось установление системы «публичной власти», не существовавшей в предыдущей редакции действующей Конституции» [5, с. 24]. Нужно переработать и представления в части принципа единства публичной власти [29, с. 396]. Вышеизложенные обстоятельства предопределили актуальность избранной тематики магистерской диссертации.

Цель диссертационного исследования связана с выработкой комплексных научных представлений по поводу института государственной службы в РФ. Задачи исследования требуют:

- выявить место и роль государственной службы в системе государственного управления;
- проанализировать принципы государственной службы;
- охарактеризовать систему и виды государственной службы;
- выработать представления об особенностях государственной

гражданской службы;

- провести системный анализ военной службы;
- изучить особенности иных видов профессиональной служебной деятельности;
- выявить проблемы правового регулирования государственной службы;
- сформулировать представления по поводу основных направлений усовершенствования института государственной службы.

Объект диссертационного исследования составили правоотношения, связанные с институтом государственной службы в РФ. Предметом выступили нормативные и доктринальные положения, эмпирические материалы, законопроекты, зарубежная литература, соответствующая теме исследования.

Теоретическую основу исследования составили работы таких авторов, как С.А. Авакьян, С.Д. Багдасарян, Ю.В. Баталова, А.В. Блещик, Г.А. Борщевский, И.А. Василенко, Т.М. Гришина, В.В. Гулин, И.Д. Исаев, У.С. Казимирова, Т.Ю. Кокова, Б.Н. Комахин, В.А. Коновалов, А.Н. Крахмалов, Е.П. Лапа, С.А. Липски, Т.Н. Михеева, М.М. Мухлынина, Е.В. Охотский, С.В. Праскова и др.

Методологическим базисом работы явился всеобщий диалектический метод, предполагающий рассмотрение всех явлений и процессов в их взаимной обусловленности и опосредующем влиянии друг на друга. Логические методы, востребованные при написании настоящей работы, абстрагирование, формализация, анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение. В числе частноправовых методов применение получили социологический, сравнительно-правовой, метод толкования норм.

По результатам проведенного исследования были сформулированы следующие положения, выносимые на защиту:

- доказано, что государственное управление функционирует за счет работы системы управления, на которую возложено решение задач и

выполнение функций в интересах всего государства и общества. Важнейшим элементом системы государственного управления выступает власть. Власть реализуется на основе работы аппарата государственного управления, работающего на основе системы государственной службы. Средством государственного управления выступает государственная служба;

- государственная служба есть элемент системы государственного управления, за счет которой обеспечивается реализация властного функционала и полномочий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Государственная служба в сочетании со службой муниципальной составляют единую систему публичной службы, построение которой в виде единой системы было провозглашено с принятием поправок в 2020 году в Конституцию РФ. Публичный характер такой службы связан с достижением блага для всех членов общества;
- принципы государственной службы представляют собой основы функционирования института, обеспечивающие его устойчивость, стабильность и упорядоченность, позволяя достигать целей и задач, стоящих перед системой государственной службы. Общие принципы организации и функционирования системы государственной службы прописаны в законе № 79-ФЗ, а специальные принципы применительно к элементам системы госслужбы содержатся в отдельных законодательных актах и учитывают особенности вида службы;
- пункт 10 ч. 1 ст. 17 закона № 79-ФЗ следует признать утратившим силу, поскольку эта норма противоречит принципу открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, затрудняя общественный контроль за работой государственных органов. В случае же, если такого рода высказывания нарушают права и интересы конкретного лица, то он

может прибегнуть к инструментам защиты чести и достоинства, либо воспользоваться уголовно-правовыми средствами привлечения к ответственности за клевету или оскорбление;

- к государственной службе иных видов предлагается относить любую государственную деятельность, которая связана с охраной прав и общественной безопасности, при этом не относящаяся к гражданской или военной службе. В условиях отсутствия точного определения понятия и его признаков, проблемный характер наличествует и в части выделения функционала деятельности тех или иных учреждений и служб, которые условно отнесены к иным видам государственной службы;
- выявлена необходимость построения единой обновленной модели организации публичной власти, и, соответственно, публичной службы. В рамках единой системы публичной службы необходимо обеспечить учет специфики государственной службы, реализуемой на федеральном и региональном уровнях управления, и муниципальной службы – на местном уровне управления. Требуемым условием работы системы публичной службы должно выступать единство публично-правового статуса государственных гражданских служащих и муниципальных служащих. Оно предопределено особой служебной связью между нанимателем и служащим, регулированием специальным законодательством при ограниченной регламентации трудо-правовыми нормами, концептуально близкими служебными обязанностями и содержательно едиными полномочиями;
- действенность публичной службы в правовом государстве должна обеспечиваться, прежде всего, нормами конституционного права. В целях уточнения этого аспекта, более четкой концептуализации муниципальной службы в соответствующем статусе, нужно изложить часть четвертую ст. 32 Конституции России в следующей

редакции: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к публичной службе, включая государственную службу и муниципальную службу»;

- предлагается дополнить институт конфискации имущества по отношению к лицам с повышенными коррупционными рисками по должности – государственными служащим. Для этого следует расширить перечень подконтрольных лиц, дополнив ст. 1 Закона №230-ФЗ словами «...а также иных лиц, в отношении которых доказано активное содействие совершению коррупционного преступления или получения выгод от его совершения»;
- предложено дифференцировать антикоррупционный инструментарий в отношении категорий служащих на основе не их принадлежности к той или иной группе должностей, а по результатам оценки степени коррупциогенности с учетом конкретных должностных особенностей индивида. Вывод относительно степени коррупциогенности должности государственного гражданского служащего должен предполагать суммарный учет всех факторов повышенного риска.

Структура магистерской диссертации соответствует цели и задачам исследования, включая введение, три главы, которые поделены на восемь параграфов по числу задач, заключение и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретико-правовые основы государственной службы в Российской Федерации

1.1 Государственная служба в системе государственного управления России

Управление как целенаправленная деятельность пронизывает всякое общество, которое без координационно-управляющего воздействия со стороны субъектов управления не способно приобрести упорядоченный характер. Управление объединяет общество, формирует и обеспечивает цели его функционирования, защищает структуры государства и общества от хаоса. В науке встречаются разнообразные трактовки по поводу самого понятия управления. Например, управление рассматривается как целенаправленное воздействие человека и общества, уполномоченных органов на общественные процессы и явления для получения заранее презюмируемого результата [44, с. 91]. В данном определении внимание обращено на то, что в основе управления лежит влияние, воздействие, административные полномочия, которым обладают субъекты управления в отношении объектов управления для получения необходимого результата.

Также управление рассматривается и как целенаправленное, организующее и регулирующее влияние субъектов на жизнедеятельность, складывающуюся на разных уровнях социального взаимодействия посредством целенаправленной работы специально сформированных для этого управленческих структур, наделенных соответствующими полномочиями [24, с. 5]. Данный подход также обращает внимание на правомочие в части влияния, воздействия, реализуемого для достижения специальной цели. В данной концепции управления предполагается выделение механизма управления и наделение субъектов управления

определенными возможностями в части распорядительного воздействия на управляемые объекты.

На государственном уровне управление должно носить упорядоченный характер, быть подчинено регламентам и правилам. В условиях отсутствия регламентов и правил, требований к служебному поведению, происходит рост предпосылок для коррупции. При этом, несомненно, что государственное управление, будучи зарегламентированным нормативно, сохраняет определенную степень дискреции, без которой осуществление государственных функций также не представляется возможным. Поэтому в любом государстве, для обеспечения выполнения им его функций, обособлена система государственного управления. Государство, будучи организационной формой общественного устройства, лишь тогда способно нормально функционировать и развиваться, когда в нем выстроена единая, основанная на праве, система управления, выражающаяся в наличии органов федеральной власти и власти субъектов, обладающих собственной компетенцией, основной целью которых является создание условий для реализации членами общества своих прав и обязанностей.

В современной правовой науке сложилась трактовка государственного управления как движущей силы, опосредующе влияющей на все сферы общественной жизни. Представители научного сообщества, придерживающиеся широкой концепции управления, относят управление к регулирующей и упорядочивающей деятельности государства в целом в лице различных его органов [6, с. 123]. Государственное управление опосредует организующее воздействие со стороны субъектов в рамках системы управления, наделенных специальной компетенцией воздействовать на общественные отношения, упорядочивая их по собственному усмотрению на основе стоящих перед структурами задач управления.

Государственное управление как правовой институт может иметь различные толкования, которые зависят от научных предпочтений, разрабатывающих указанную концепцию ученого. Но, по общему правилу,

будучи системой органов государственной власти, к ее компетенции отнесены функции по упорядочиванию, контролю и надзору за такими субъектами, как физические и юридические лица. Не исключена оценка института как системы основной направленности деятельности специально выделенного аппарата управления, обеспечивающего решение релевантных задач. Может государственное управление быть рассмотрено и как система правовых норм, регулирующих правоотношения в обществе в их динамическом развитии [19, с. 154].

Как представляется, государственное управление — это целенаправленная организующая, исполнительно-распорядительная деятельность системы органов власти, осуществляющих функции государственного управления, которые находятся в опосредующей связи с основными направлениями деятельности государства на основе и во исполнение законов. Правовые нормы, упорядочивающие работу такой системы, устанавливают перечень субъектов, выделяют их полномочия, определяют административные регламенты функционирования последних, регулируют функциональные связи между ними, предметы совместного ведения. Это позволяет упорядочить работу систему и оптимизировать достижение необходимой социально-значимой цели [50, с. 176]. Система государственного управления включает субъекта управления в лице органов государственной власти, функционирующих на основе разделения властей и сдержек и противовесов, упорядочивающих работу системы, объекта управленческого воздействия в лице общества, социальных групп и граждан, а также механизма государственного управления, обеспечивающего упорядоченную работы системы государственного управления в ее динамике.

Но без субъектного наполнение работа системы государственного управления не представляется возможной. В науке отмечается, что государственное управление функционирует за счет работы системы управления. Управление неразрывно с властью, поскольку без полномочий

властного характера осуществление управленческого воздействия не представляется возможным.

Средством или же инструментом государственного управления выступает работа системы государственной службы. Последняя выделена в государственной структуре строго для осуществления релевантных функций.

Если обратиться к положениям Конституции РФ, то в силу ч. 1 ст. 3 «единственным источником власти в России и носителем суверенитета является ее многонациональный народ» [21]. В ч. 3 ст. 3 Конституции отражено, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Тем самым, государственная служба есть элемент системы государственного управления, за счет которой обеспечивается реализация полномочий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Государственная служба, будучи особым видом профессиональной деятельности, реализуется обладающими специальным правовым статусом группой лиц, государственными служащими по обеспечению выполнения государственных функций.

Закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», взял за основу узкую трактовку службы, отождествляя ее с профессиональной деятельностью лиц, замещающих определенные должности: «Государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации» [59].

Из круга государственных служащих в рамках подобной концепции, были выведены сотрудники органов внутренних дел, военнослужащие, некоторые иные виды служащих. По прежнему законодательству имело место уравнивание между собой государственной и государственной

гражданской службы. Кроме того, законодательное регулирование общественных отношений, связанных с государственной службой, до принятия современного закона о системе государственной службы, предполагало регулирование статуса служащих трудовыми нормами с изъятиями, предусмотренными специальным законодательством [59].

Современное служебное законодательство дифференцировало деятельность в виде системы, состоящей из трех элементов, что уже само по себе свидетельствует о более широкой трактовке государственной службы, не исключаяющей из своего состава ее специализированные разновидности. Значимое отличие от закона № 119-ФЗ связано с тем, что законодатель отказался от возможности регулировать профессиональные служебные отношения нормами трудового права. Например, в законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ указаний на трудовое законодательство не содержится [63]. На практике, однако, служебное законодательство до сих пор содержит немало пробелов, что требует заимствования норм трудового законодательства.

Так, в положениях законодательства о гражданской службе объективно нет достаточной нормативной базы для регулирования отношений, связанных, например, с выходом в отпуск по беременности и родам, переводом на должности. Из этого можно сделать вывод, что нормы служебного права приобретают все более самостоятельное значение, и однозначно имеют приоритет перед нормами трудового законодательства. Подобный тезис связан с пониманием особенностей государственной службы, которые дают возможность разграничить ее от реализации конституционного права на труд путем вступления в отношения на основе трудового договора (а не служебного контракта).

Из системы лиц, обладающих статусом служащих, четко и последовательно были выведены работники вспомогательно-содействующего характера, чья деятельность прямо не связана с профессиональной государственной службой (водители, сотрудники хозяйственных подразделений и пр.). Предполагается, что их отношения с

работодателем регулируются трудовым правом, а статусом служащего со всеми вытекающего из него льготами, привилегиями и изъятиями, они не обладают (ч. 6 ст. 8 Закона № 58-ФЗ).

Понятие и система государственной службы определяется в законе от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», где определяется, что государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий:

«Российской Федерации;

- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее – федеральные государственные органы);
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее – государственные органы субъектов Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, органов публичной власти федеральных территорий (далее – лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);
- лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации;
- федеральных территорий;
- органов публичной власти федеральных территорий;
- лиц, замещающих в федеральной территории должности, устанавливаемые федеральными законами и указами Президента

Российской Федерации, а также уставом федеральной территории для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории» [62].

Законодатель недавно изменил перечень должностей с принятием Указа Президента РФ от 14.11.2024 № 974 «О государственных должностях Российской Федерации» [57]. Перечень недавно был дополнен новыми государственными должностями. Во многом дополнение было связано с необходимостью обеспечить соответствие законодательства и подзаконной базы в связи с введением федеральных территорий. Обновлен был и перечень типовых государственных должностей регионов.

Тем самым, можно прийти к выводу том, что сегодня мы наблюдаем этап активной модернизации системы государственной службы. Важное направление связано с построением публичной власти. Реформирования института публичной власти следует сопровождать построением системы публичной службы как профессиональной деятельности служащих по осуществлению исполнения полномочий в рамках публичной власти. Таким образом, управление как целенаправленная деятельность пронизывает любое общество, которое без координационно-управляющего воздействия неспособно приобрести упорядоченный характер. В основе управления лежит влияние, которым обладают субъекты управления в отношении объектов управления для достижения презюмируемых целей.

Также управление рассматривается и как целенаправленное, организующее и регулирующее влияние людей на жизнедеятельность, складывающуюся на разных уровнях социального взаимодействия посредством целенаправленной работы специально сформированных для этого управленческих структур, наделенных соответствующими полномочиями государственное управление функционирует за счет работы системы управления, на которую возложено решение задач и выполнение функций в интересах государства и общества.

Важнейшим элементом системы государственного управления выступает власть. Власть реализуется на основе работы аппарата государственного управления, работающего на основе системы государственной службы. Из всего этого можно сделать вывод, что средством государственного управления выступает государственная служба. Государственная служба есть элемент системы государственного управления, за счет которой обеспечивается реализация властного функционала и полномочий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Государственная служба в сочетании со службой муниципальной составляют единую систему публичной службы, построение которой в виде единой системы было провозглашено с принятием поправок в 2020 году в Конституцию РФ. Публичный характер такой службы связан с достижением блага для всех членов общества. Однако даже в рамках работы в единой системе, муниципальная служба должна сохранить свою самостоятельность.

Государственная служба в системе государственного управления характеризуется следующими признаками:

- будучи особым видом профессиональной деятельности, реализуется обладающими специальным правовым статусом группой лиц, государственными служащими по обеспечению выполнения государственных функций. В основе выделения государственной службы как института лежит целеполагание, связанное с осуществлением государственно-властных полномочий для общественной пользы;
- статус государственного служащего предусматривает особые полномочия, льготы и привилегии, обратной стороной которых выступает повышенная ответственность и дополнительные запреты и ограничения, обусловленные статусом субъекта, находящегося под особым контролем со стороны государства.

1.2 Основополагающие принципы государственной службы в Российской Федерации

Принципы права рассматриваются в науке как базовые положения или же ключевые нормы, определяющие сущность и содержание нормативного регулирования того или иного института или правовой отрасли. Именно правовые принципы обеспечивают упорядоченную работу, функционирование правового института в целом. За счет таких фундаментальных положений обеспечивается устойчивость института государственной службы, его единство и системный характер. Они защищают правовой институт от постоянных изменений и дополнений ввиду появления новых типов общественных отношений, новых целей и задач функционирования института, позволяя прибегать к аналогии права за счет толкования концептуальных принципов. Поэтому именно правовым принципам присуща роль наиболее стабильного и неизменного элемента внутри института, обеспечивающая его целостность и устойчивость.

Тем самым, правовые принципы консолидируют государственную службу в единую систему, определяя содержание и основные направления правового регулирования. Представляя собой как правовые закономерности, так и общие нормы, правовые принципы могут получать или не получать закрепление в нормах права, все равно сохраняя свое регулятивное значение. Те принципы, которые не получили непосредственного закрепления, могут быть выведены по смыслу правового регулирования.

Значение принципов государственной службы состоит в том, что они:

- опосредуют объективную суть и наиболее значимые свойства института;
- описывают смысл и назначение управленческой, организационно-распорядительной и прочей деятельности, лежащей в основе государственной службы;

- определяют ключевые закономерности организации и функционирования института;
- за счет собственного содержания позволяют устранять проблемы и коллизии правовых норм, дефекты правовых норм;
- дают возможность выяснить природу и смысл юридических норм, правильно и недвусмысленно истолковать их содержание [77].

Применительно к системе государственной службы принципы, которые законодатель поименовал принципами ее «построения и функционирования» получили закрепление в ст. 3 Закона № 58-ФЗ. Поскольку закон регулирует вопросы, касающиеся работы всей системы государственной службы, эти принципы присущи всем типам профессиональной служебной деятельности, притом, что специальное законодательство о том или ином типе государственной службы может содержать и собственные принципы, учитывающие особенности сферы, но не противоречащие общим принципам построения системы.

Возвращаясь к принципам построения и функционирования системы, отметим, что в подобном качестве законодатель перечисляет такие принципы, как:

- федерализм;
- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- равный доступ к службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы;
- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;
- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю;
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- защита государственных служащих от неправомерного

- вмешательства в их профессиональную служебную деятельность;
- защита государственных служащих от иностранного влияния.

Последовательно проанализируем перечисленные принципы, обращая внимание на их особенности.

Принцип федерализма, названный первым в перечне принципов, предполагает дифференциацию компетенции между органами власти различных уровней с учетом федеративного построения государственности. Наша страна является с точки зрения своего государственного устройства федерацией, состоит из регионов – субъектов федерации, которые, отличаясь с точки зрения наименования и особенностей, обладают полнотой власти по предметам их ведения и взаимодействующих с федеральным центром в пределах предметов совместного ведения.

В ст. 5 Основного закона закреплено: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации». Кроме того, определено, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны» [21].

Вопросы совместного ведения определены в ст. 72 Основного закона, включая:

- «обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

- защиту прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики;
- координацию вопросов здравоохранения;
- защиту семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления и пр.» [21].

Принцип законности касается всех правовых институтов и отраслей. Предусматривается верховенство закона и обязательность подчинения ему. В своей деятельности служащие должны руководствоваться правовыми нормами, не допускать конфликта интересов, злоупотребления правами. Принцип находит свое проявление в подробной регламентации порядка замещения должностей, правилах служебного поведения, ответственности за нарушения.

Следующий принцип, названный в законе № 58 – ФЗ, звучит как «приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты». Человекоцентристская концепция системы публичной службы влечет обязанность служащих предпринимать все возможные усилия для обеспечения гражданам необходимые условия реализации их прав. В глубоком философском смысле, речь идет о том, что каждый служащий должен трудиться на благо человека и для человека, что составляет смысл и назначение работы первого. Поэтому, осуществляя свою деятельность, всякий служащий должен понимать, что его труд носит созидательный для всего общества и отдельного индивида характер.

Равный доступ к государственной службе, который также постулируется в законе как принцип организации и функционирования службы, подчеркивает недопустимость всяческой дискриминации в вопросе замещения должностей. Критериями для принятия кадровых решений служат исключительно способности и профессиональная компетенция, и только они подлежат учету в установленном порядке. Законодатель дифференцирует такой принцип на две составные части – «равный доступ граждан к гражданской службе» и «равные условия ее прохождения». Например, при поступлении на государственную гражданскую службу принятие кадровых решений осуществляется, преимущественно (кроме предусмотренных законом изъятий) по результатам конкурса.

Иногда результаты конкурса затем становятся предметом судебного спора, где в качестве основания для оспаривания называется, где в качестве оснований называется, например, непредоставление равного доступа к службе.

Так, П.В. обратилась в суд с иском к комиссии прокуратуры о признании незаконным решения конкурсной комиссии.

Суд первой инстанции принял решение об отказе в удовлетворении иска. Апелляционная инстанция с этим не согласилась, отменила решение суда, вынесла новый судебный акт, в котором признала незаконным решение конкурсной комиссии. На ответчика была возложена обязанность провести конкурс повторно, а также компенсировать истце причиненный моральный вред в сумме 5000 руб.

С таким решением не согласилась уже кассационная инстанция.

Приказом прокурора Белгородской области от 29.09.2022 года П.В. включена в кадровый резерв для замещения вакантной должности государственной гражданской службы в органах прокуратуры Белгородской области старшей группы должностей. П.В. была успешно допущена и приняла личное участие в конкурсе на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы ведущего специалиста отдела общего и особого делопроизводства прокуратуры Белгородской области, который завершился 28.09.2022 года и по его результатам была рекомендована для зачисления в кадровый резерв для замещения вакантных должностей гражданской службы.

Информация о втором этапе конкурса и проведении индивидуального собеседования была также размещена одинаково для всех кандидатов на Едином портале прокуратуры Российской Федерации, а также сообщена в уведомлении от 14.09.2022. П.В. данной информацией располагала и приняла в нем участие. По результатам конкурса П.В. была включена в кадровый резерв.

Разрешая спор, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что П.В. оспаривала результаты конкурса, а не доступ к его первому и второму этапам, в которых она приняла участие. Оспаривая подобные результаты, П.В. доказывала тот факт, что до нее не были доведены важные условия проведения конкурса, будучи ознакомленной с которыми она бы имела возможность лучше подготовиться и продемонстрировать более высокий результат.

Однако П.В., принимая участие в конкурсе, ни на одном этапе не делала никаких заявлений о нарушении ее прав, необходимости предоставления дополнительного времени для подготовки и участия в выполняемых конкурсных процедурах, предоставлении возможности ознакомления с какими-либо дополнительными материалами, несогласия с действиями членов конкурсной комиссии не высказывала, то есть фактически П.В. реализовала свое право на равный доступ к государственной гражданской службе. Исходя из этого, суд кассационной инстанции пришел к выводу, что отсутствие, в силу объективных причин, информации на официальном сайте федеральной информационной системы не повлекло негативных последствий для П.В. и иных участников конкурса в реализации их права доступа к государственной службе [31].

Обращение с иском может быть связано с процедурой включения в кадровый резерв и последующего замещения вакантной должности из этого резерва. В данном случае действует уже другой порядок, который с результатами конкурсной процедуры связан уже опосредованно.

Например, Истец обратился с иском о признании незаконным приказа о приеме на государственную гражданскую службу и назначении на должность государственной гражданской службы. С точки зрения истца, нарушение его прав состояло в следующем: несмотря на то, что его рейтинг в конкурсе составил второе место, и он имел преимущественное право на ее замещение, должность была предложена и замещена другим специалистом, чей рейтинг по итогам был ниже.

По результатам конкурса, Истец он был включен в кадровый резерв Службы государственного строительного надзора для замещения должности заместителя начальника отдела обеспечения деятельности территориальных управлений и отчетности управления организации государственного строительного надзора Службы государственного строительного надзора, однако данная должность ему предложена не была. 16 марта 2023 года ему стало известно о допущенном нарушении его права на замещение указанной должности, поскольку его рейтинг в конкурсе составил второе место, и он имел преимущественное право на ее замещение, однако приоритет отдан другому специалисту.

В исковом заявлении, апелляционной и кассационных жалобах, истец приводил доводы об имевшей в его адрес о дискриминации. Оспаривая решение суда первой инстанции, он обращал внимание на то, что суд, разрешая дело по существу, не дал оценку таким вопросам, как нарушены ли его права (занявшего 2 место в рейтинге) при назначении на вакантную должность гражданской службы (занявшей 3 место в рейтинге); имела ли место со стороны ответчика в отношении него дискриминация.

Суд кассационной инстанции, соглашаясь с решениями нижестоящих судов, отметил отсутствие нарушений в части порядка и процедуры назначения на должность из кадрового резерва. Суд подчеркнул, что замещение должности по результатам конкурса и назначение гражданина, состоящего в кадровом резерве, — это две различные процедуры. Заключительный этап, когда наниматель учитывает результаты конкурса лиц, не являющихся его победителями — это именно включение в кадровый резерв. Затем результаты конкурса уже не подлежат какому-то учету, так как применяется иная процедура замещения должности из резерва, которая дополнительного ранжирования лиц не требует.

Таким образом, решение конкурсной комиссии о включении в кадровый резерв само по себе не гарантирует поступление гражданина на гражданскую службу и назначение на должность, заключение служебного

контракта является правом, а не обязанностью представителя нанимателя [32].

Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы предполагает унифицированные квалификационные требования, социальные гарантии, вытекающие из статуса служащего, общие запреты и ограничения (например, обязанность предоставлять в установленном порядке сведения о доходах, избегать конфликта интересов, недопустимость замещать должности, связанные с подчинением своим близким родственникам, запрет принимать подарки за профессиональную деятельность).

Достаточно интересную трактовку приобретает принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы. Как подчеркивается в правовой доктрине, «принципиальным новшеством, осуществившим перенос уровня органов местного самоуправления в сферу самого тесного взаимодействия с государственной властью, явилось установление системы «публичной власти», не существовавшей в предыдущей редакции действующей Конституции» [5, с. 94]. На сегодняшний же день, системный характер взаимодействия элементов осуществляется за счет:

- единства квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и наоборот;
- соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий.

Принципиально важно подчеркнуть, что несмотря на единство вышеназванных принципов, системы все еще в высокой степени разобщены друг с другом. Размер оплаты труда муниципальных служащих может быть несопоставим с оплатой государственным служащим, а на некоторые льготы могут претендовать только последние. Система социального обеспечения на государственной службе значительно шире.

Все еще существуют сложности, касающиеся перезачета классных чинов при переходе с муниципальной службы на службу государственную (что актуально и при переходе из одного региона в другой). Поэтому будет неправильным утверждать о том, что государственная и муниципальная служба на сегодняшний день сосуществуют в рамках единой системы: построить ее еще только предстоит.

В аспекте построения единой системы публичной службы как элемента публичной власти, особый упор нужно сделать на унификацию правового статуса служащих, при обязательном сохранении самостоятельности местного самоуправления как конституционной основы функционирования российского государства.

Открытость государственной службы составляет еще один важнейший принцип. Постоянное получение информации членами общества о работе государственных служащих позволяет дать возможность контролировать работу последних, а сам факт такого контроля сдерживает служащих от потенциальных противоправных проявлений. Это в полной мере коррелирует с принципом правового государства, для которого характерна прозрачность государственной власти, высокая степень развития гражданского общества.

Однако в науке ведется дискуссия о том, как данный принцип соотносится с установленным для служащих запретом на публичные высказывания. Например, в законе № 79-ФЗ в числе запретов, связанных со службой, предусмотрен запрет «допускать публичные высказывания ... в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, ...если это не входит в его должностные обязанности».

Вызывает сомнения соответствие этого принципа конституционному праву каждого на свободное выражение собственного мнения. Служащие, и так чаще всего лояльные к руководству, в силу подобного запрета лишены права на обращение внимание к тем или иным нарушениям в свой адрес, вынуждены молчать по многим социально значимым темам, опасаясь дисциплинарной и прочей ответственности, что негативно сказывается как на их правовом статусе, так и на работе органов в целом.

Конституционный Суд РФ дал оценку подобным противоречиям. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30.06.2011 № 14-П подчеркивалось следующее: «поскольку в рамках своей профессиональной служебной деятельности государственные служащие обеспечивают исполнение полномочий органов государственной власти (статья 1 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»), публичное выражение ими, в том числе в средствах массовой информации, суждений и оценок, имеющих смысл возражения или порицания, может не только затруднить поддержание отношений служебной лояльности и сдержанности, но и подорвать авторитет государственной власти как неперемное условие успешного решения возложенных на нее задач, связанных в том числе с защитой прав и свобод человека и гражданина, суверенитета и государственной целостности». Однако суд в данном Постановлении пришел к выводу о том, что «вместе с тем в силу принципа открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих (статья 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации») запрет для государственных служащих на публичные высказывания, суждения и оценки, выходящие за рамки возложенных на них должностных обязанностей, не должен использоваться для поддержания режима корпоративной солидарности работников

государственного аппарата, исключая доведение до граждан информации, имеющей важное публичное значение» [34].

Однако в последующем КС РФ пришел к выводу о зависимости между наличием нарушения норм указанных законов не с фактом высказывания, а с его содержательным наполнением. Получается, что служащие могут давать положительные или нейтральные оценки, но лишены права на объективную критику или даже просто выражение собственного мнения о работе того или иного чиновника [30]. Полагаем, что такой подход не соотносится с принципом открытости и прозрачности работы системы.

Полагаем, что по этому вопросу следует согласиться с известным ученым С.А. Авакьяном в том, что «свобода общественного мнения прежде всего гарантируется по предмету высказывания» [2, с. 6]. Поэтому ограничение служащих с точки зрения запрета на критику органов власти и должностных лиц – есть не что иное, как ограничение свободы общественного мнения и свободы слова.

Полагаем, что п. 10 ч. 1 ст. 17 закона № 79-ФЗ в части анализируемого запрета, следует признать утратившим силу, поскольку эта норма противоречит принципу открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, затрудняя общественный контроль за работой органов, способствуя сохранению режима корпоративной солидарности. В случае же, если такого рода высказывания нарушают права и интересы конкретного лица, высказаны злонамеренно, с тем, чтобы причинить вред тому или иному субъекту, то он может прибегнуть к инструментам защиты чести и достоинства, либо воспользоваться уголовно-правовыми средствами привлечения к ответственности за клевету или оскорбление.

Применительно к государственной службе, в зарубежных и российских источниках ведется дискуссия относительно принципа транспарентности и его содержания. Зарубежом дискурс сосредоточился на аспекте построения так называемого governance, где в основу работы системы государственной

службы были положены фундаментальные идеи сотрудничества между представителями гражданского общества и гражданами. С начала двухтысячных годов уже предусматривалась некая стадийность в построении системы электронного правительства: связанная с формированием на первоначальном этапе официальных интернет – ресурсов уполномоченных органов до построения полноценного политического диалога между обществом и государством в лице его органов [82]. Доктрина была во многом положена в основу функционирования российской системы государственной службы.

Если мы обратимся к зарубежному опыту по данному вопросу, то заметим, что идеи открытости как необходимого условия работы на благо общества государственных служащих, получили нормативное закрепление во многих странах. Расширение открытости государственной службы, например, в США, было предусмотрено законом «О свободе информации», в силу которого всякие данные, аккумулируемые государством, являются ни чем иным, как достоянием общества. Предусматривалась возможность свободного доступа всех граждан к данной информации [78].

Англия не была в стороне от тех же процессов, где уже в 2000 г. принят Закон «О свободе информации», предполагающий предоставление гражданам любых документов, кроме непосредственно касающихся аспектов реализации государством политики по стратегическим направлениям [81]. Принцип публичности предусматривал максимальную открытость и доступность работы системы органов государственной власти [79; 80]. Тем самым, идеи транспарентности как базовой основы работы органов государственной власти, и, ответственности, государственных служащих, на сегодняшний день получают все большее и большее развитие.

Профессионализм и компетентность государственных служащих обеспечивается за счет установления квалификационных требований к замещению должностей, внедрению конкурсных процедур в работе служб. Само понятие государственной службы раскрывается с указанием на

профессиональный характер подобного рода деятельности, что предусматривает замещение должностей служащими на постоянной основе и получение оплаты – вознаграждения за труд. Но суть принципа заключается не просто в факте работе на определенной должности, а в высоком уровне «погружения в профессию», квалифицированности, возможности быстро и эффективно решать стоящие перед ними задачи [33, с. 211].

Независимость составляет важный принцип работы любых государственных органов, которые государство стремится оградить от вмешательства в их деятельность и которые, в силу особенностей данного рода деятельности, объективно подвержены всякому вмешательству. Провозглашается независимость судов, прокуратуры, уполномоченного по правам человека, следователей и дознавателей и пр. Независимость обеспечивает эффективность работы служащих, защищает их от всякого давления извне, позволяет полностью сосредоточиться на решении стоящих перед ними задач, не переключаясь на те или иные, в том числе, конъюнктурные области. В этом смысле, независимость является важной гарантией государственной службы.

Для государственных гражданских служащих недопустимость вмешательства обеспечивается посредством закрепления системы ограничений и запретов, требований к служебному поведению. Запрет на неправомерное вмешательство опосредованно служит профилактике коррупционного поведения [7]. Например, для этой цели в законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ предусмотрена норма о запрете нахождения лица на службе, в случае «близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому...» [63]. Здесь законодатель стремится защитить системы от создания условий для попустительства и покровительства по службе.

Неправомерное вмешательство в работу служащих влечет привлечение к ответственности. Так, за воспрепятствование законной деятельности служащего органа государственного контроля, органа государственного финансового контроля в случае отсутствия признаков специальных составов административных правонарушений, лицо может быть привлечено к ответственности по ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП РФ [16].

Последний принцип, который дополнил текущую систему принципов, был связан с защитой системы государственной службы от иностранного влияния. Принцип закрепил также запрет на замещение должностей со стороны иностранных агентов. Несмотря на то, что сама по себе терминология «иностранной агентуры» в современном мире представляется несколько устаревший, посыл государства здесь вполне ясен: нельзя допустить существование в государстве ресурсных центров иностранного влияния, которые за счет направления финансовых потоков, построения и постулирования собственной, противоречащей российской, системы ценностей, могут подорвать устойчивость и самостоятельность государства. Но если вне системы государственной службы такое влияние является достаточно опасным, то работа иностранных агентов внутри системы является многократно опаснее.

Поэтому внедрение данного постулата в систему базовых концептуальных положений, касающихся основ государственной службы, было связано с желанием законодателя защитить устои государства от негативного влияния зарубежной идеологии, и даже прямой подрывной деятельности служащих, аффилированных с иностранными государствами, прежде всего, проводящими недружественную политику в адрес нашей страны [72].

Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» специальной системы принципов не содержит.

Закон № 79-ФЗ построен на схожем перечне принципов. Учитывая особенность гражданской службы, выделяется принцип «единства правовых

и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации». В с учетом ч. 2 ст. 77 Конституции РФ «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти...».

Что касается закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», то в данном документе приводятся несколько иные принципы службы в органах внутренних дел, учитывающие специфику работы системы правоохранительных органов. Перечень специальных принципов (они именуются как принципы службы) включает:

- «единоначалие и субординацию на службе в органах внутренних дел;
- обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел и создание возможностей для продвижения по службе без какой-либо дискриминации и вне зависимости от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами сотрудника органов внутренних дел;
- взаимосвязь ограничений, обязанностей, запретов, ответственности и социальных гарантий сотрудника органов внутренних дел» [66].

Основное отличие от принципов, поименованных в законе № 79-ФЗ, связано с закреплением принципов единоначалия и субординации. Несмотря на то, что в служебном праве императивное регулирование и построение системы на основе принципа субординации значительно превалирует в рамках всех систем, для работы органов внутренних дел единоначалие и субординация важны в еще большей степени. Поэтому в законе № 342-ФЗ

обращается внимание на: подчинение сотрудника только прямым руководителям.

Таким образом, принципы государственной службы представляют собой основы функционирования института, обеспечивающие его устойчивость, стабильность и упорядоченность. Именно правовые принципы обеспечивают упорядоченную работу, функционирование правового института в целом. За счет таких фундаментальных положений обеспечивается устойчивость института государственной службы, его единство и системный характер. Они защищают правовой институт от постоянных изменений и дополнений ввиду появления новых типов общественных отношений.

Общие принципы организации и функционирования системы государственной службы прописаны в законе № 79-ФЗ, а специальные принципы применительно к элементам системы госслужбы содержатся в отдельных законодательных актах и учитывают особенности вида службы. Полагаем, что п. 10 ч. 1 ст. 17 закона № 79-ФЗ следует признать утратившим силу, поскольку норма противоречит принципу открытости и доступности государственной службы общественному контролю. В случае же, если такого рода высказывания нарушают права и интересы конкретного лица, то он может прибегнуть к инструментам защиты чести и достоинства, либо воспользоваться уголовно-правовыми средствами привлечения к ответственности за клевету или оскорбление.

1.3 Система и виды государственной службы в России

Законодательство о государственной службе выделяло в системе:

- государственную гражданскую службу;
- военную службу;
- государственную службу иных видов.

Сравнительно недавно в качестве самостоятельной разновидности была выделена служба правоохранительная, в то время как в настоящее время законодатель говорит о существовании иных видов службы без использования отдельного названия для указанной разновидности.

Изменения затронули и виды государственной службы. С июля 2021 г. возник новый территориальный уровень функционирования государственной службы - федеральная территория [73]. В целом, само понятие федеральной территории получило закрепление сравнительно недавно, с внесением поправок в Конституцию РФ в 2020 году по итогам общенародного голосования [14, с. 120]. Учитывая данные изменения, можно прийти к выводу о том, что в настоящее время в стране появился дополнительный уровень территориального деления государственной службы в виде федеральной территории. Данные органы власти непосредственно не отнесены законом ни к системе федеральной, ни к региональной службе, а их юридический статус не определен. Кроме того, в отношении данных территорий не урегулирован вопрос в части осуществления местной власти и его аппарате.

Если обратиться к нормам закона № 437-ФЗ [70] и Указа Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» [53], то не возникнет сомнений, что лица, осуществляющие свою профессиональную деятельность в аппарате Совета федеральной территории «Сириус» и администрации отнесены к категории федеральных государственных служащих. Но такое решение противоречит законодательству о госслужбе, где в системе государственной гражданской службы органы публичной власти не упоминаются вовсе.

Статья 5 закона № 58-ФЗ, определяя систему о государственной гражданской службе Российской Федерации, содержательно отличается от норм Федерального закона № 79-ФЗ, который регулирует вопросы государственной гражданской службы. Это актуализирует необходимость упорядочивания правового регулирования федеральной государственной

службы на федеральной территории в целях устранения коллизий, приведение в соответствие двух нормативных актов.

В законодательстве встречаются и иные противоречия, касающиеся службы в органах федеральных территорий. Так, в ст. 8 закона № 437-ФЗ указано, что органы публичной власти ФТ «Сириус» осуществляют полномочия органов местного самоуправления городского округа. Не вполне понятно, каким образом органы публичной власти могут реализовывать именно полномочия власти муниципальной, не обладая всеми необходимыми признаками таковой.

Вызывает большие вопросы также лишение граждан, проживающих на данной территории, их законного права на местное самоуправление [12, с.461]. Они не могут быть лишены его ни при каких обстоятельствах. Тот факт, что эта территория несет особое федеральное значение, там реализуются особые приоритетные федеральные проекты, важные для всей страны и общества в целом, все равно не может быть достаточным основанием для лишения граждан их конституционного права на местное самоуправление в пределах соответствующих образований.

Однако в силу существующего правового регулирования, система местной власти, встроенная в модель государственной службы, имеет крайне нетипичные очертания. Закон № 437-ФЗ устанавливает возможность осуществления местного самоуправления гражданами, проживающими на территории Сириус-непосредственно, либо через органы публичной власти ФТ «Сириус». И если в отношении местного самоуправления, реализуемого гражданами непосредственно, все более или менее понятно, то местное самоуправление, осуществляемое органами публичной власти, это новый, доселе неизвестный российскому праву, конструкт.

Не говоря уже о противоречии данной нормы Конституции РФ, нужно понимать, что федеральная власть и власть муниципальная — это две принципиально отличающиеся конструкции, и в силу своей модели, органы федеральной власти учитывать потребности местного населения вряд ли

смогут. Именно органы муниципальной власти ввиду их близости к населению, способны понимать особенности задач и функций, реализуемых на указанном уровне. А это означает, что возложение функций местного самоуправления на федеральные органы не только противоречит Конституции РФ, но и подрывает саму концепцию местного самоуправления.

Анализ сложившегося нормативного регулирования публичной власти ФТ «Сириус» позволяет заключить о формировании особой нормативной основы для осуществления государственной службы на данной территории, которая относится к федеральной государственной гражданской службе. Фактически речь идет о том, что воедино сливаются полномочия государственной власти и органов местного самоуправления. Осуществление местного самоуправления, по крайней мере, до внесения изменений в законодательство, за счет работы аппарата федеральной государственной службы, невозможно. Система органов ФТ «Сириус» интегрирует органы публичной власти - Совет и администрация, чья юридическая природа с точки зрения представителей научного сообщества неясна [40]. По своему статусу они близки к представительным и исполнительным органам государственной власти и региональной, и муниципальной власти.

Но что касается их полномочий, то последние синтезируют и федеральную, и региональную, и муниципальную компетенцию [39]. Государственные органы ФТ «Сириус», чья принадлежность в законе не прописана - это территориальная избирательная комиссия и контрольно-счетная палата ФТ «Сириус», Последние также синтезируют признаки, присущие региональному и муниципальному уровню власти, что затрудняет понимание их правовой природы и сущности [40].

Конституционным Судом РФ на этот счет отмечается, что «взаимосвязь государственной гражданской службы с муниципальной службой и их единая публичная природа сами по себе не исключают дифференциации правового регулирования отношений, связанных с поступлением и прохождением того или иного вида службы, а также с

определением правового статуса как государственных гражданских, так и муниципальных служащих, элементами которого, помимо прочего, являются налагаемые на указанных лиц ограничения и обязательства. При этом предусмотренное законом единство такого рода ограничений и обязательств, установление которых относится к сфере дискреционных полномочий законодателя, само по себе не предполагает их полного тождества» [38]. А это, в свою очередь, означает, что нуждается в построении такая модель организации публичной власти на ФТ, в который бы нашлось место местным органам власти, и, соответственно, системе муниципальной службы, а не только службе государственной.

Полагаем, что решение законодателя о возложении на органы публичной власти федеральной территории права осуществлять полномочия органов местного самоуправления городского округа, потребовали новых решений по вопросу о соотношении нормативного содержания понятия федерального государственного служащего и муниципального служащего. Законодателю следует разработать такую модель государственной службы на данной федеральной территории, которая бы не поглощала бы собой местное самоуправление, и, соответственно, выделяла в структуре публичной службы отдельное звено – муниципальных служащих территории «Сириус». Иное регулирование же противоречит Конституции РФ.

Государственная гражданская служба урегулирована законом № 79-ФЗ. Служба осуществляется «на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов». Законодательный акт также устанавливает, что государственная гражданская служба делится на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов.

Поступление на военную службу и ее прохождение регулируется законом от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»

[60]. Военная служба осуществляется «гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, - в Вооруженных Силах Российской Федерации и в войсках национальной гвардии Российской Федерации (далее также - другие войска), в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны (далее - воинские формирования), в Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах 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), в воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях» [60], исключительно российскими гражданами, не имеющими зарубежного гражданства или вида на жительство. В Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях допускается несение службы иностранными гражданами РФ.

На сегодняшний день вместо прежней правоохранительной службы законодатель называет иные виды службы. Однако до настоящего времени четкое определение по поводу того, какие виды службы относятся к «иным», отсутствует. Несмотря на отказ от прежней терминологии, иные виды службы все также тяготеют к деятельности, связанной с реализацией специальных задач и функций правоохранительного характера.

Изучение ведущихся по данной проблеме дискуссий позволяет выявить две точки зрения относительно перспектив дифференциации государственной службы на различные виды.

В рамках первого подхода, существующее законодательное регулирование оценивается как наиболее правильное и последовательное. К

примеру, отмечалось, что существовавшая прежде терминология «правоохранительная служба», приводила к объединению в единую группу существенно отличающихся друг от друга правоотношений в различных сферах профессиональной служебной деятельности [43, с. 217].

В качестве оптимального способа устранения существующих проблем отмечалась необходимость реформирования законодательства по ведомственному принципу с конструированием соответствующей правовой базы для каждого близких ведомств. Вероятно, невозможность принципиальной унификации всех особенностей в рамках единого законодательного акта о правоохранительной службе и явилась причиной для внесения изменений в законодательства в части отказа от самого данного понятия.

В рамках альтернативных выдвигаемых подходов, необходимым представляется вернуться к дискуссии по поводу принятия единого нормативного акта о правоохранительной службе, что позволит действительно детально урегулировать базовые аспекты подобной служебной деятельности, которые в последующем должны получить свое уточнение и развитие в различных правовых актах, также принятых на ведомственном уровне [76, с. 75].

Полагаем, что наиболее правильным является первый подход, в силу которого, отличия правоотношений среди различных органов исключают регулирование исследуемых вопросов на уровне лишь одного закона о службе в правоохранительных органах.

В первоначальной редакции закона от 13.07.2015 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ...» предлагалось, слова «правоохранительная служба» заменить словами «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью» [48, с. 133].

Вопрос о государственной службе иных видов представляет интерес применительно к определению видов профессиональной служебной

деятельности, которые подразумеваются под ними. В ч. 3 ст. 2 Закона № 58-ФЗ прописано, что эта категория профессиональной службы является видом федеральной службы, а значит, регулируется федеральным законодателем. Это означает, что применительно к данным иным типам государственной службы региональный уровень отсутствует.

Кроме того, теперь данный перечень, не требуя объединения в единый тип службы, соответственно, не требует разработки и принятия отдельного законодательного акта, посвященного государственной службе в правоохранительных органах. Подобные представления соответствуют такому регулированию, существующему на практике, в рамках которого для каждого своего типа правоохранительной службы действует своя собственная, учитывающая его значимые особенности, правовая основа.

В числе таких законодательных актов можно назвать федеральные законы:

- от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [66];
- от 23.05.2016 № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [68] и др.

Все названные виды государственной службы, очевидно, относятся к правоохранительной службе со всеми вытекающими из этого особенностями. Однако законодатель отказался признавать за правоохранительной службой статус элемента системы государственной службы. Причина такого решения непосредственно связана с отсутствием единообразных представлений и затруднений в части исчерпывающего определения соответствующего понятия и выработки соответствующего специального закона, о котором оговорилось в законодательстве о системе государственной службы.

Нельзя не согласиться и с учеными, по мнению которых существовавшая дефиниция правоохранительной службы не отличалась высоким уровнем юридической техники, к тому же требовала принять отдельный нормативный акт о службе в правоохранительных органах, что в условиях большого разнообразия профессиональной служебной деятельности в подобных структурах было крайне затруднительным. соответствующая терминология применялась в двузначном понимании как деятельность и как система правоохранительных органов [10, с. 49]. Это было очевидным дефектом юридической техники.

Таким образом, проведенный в первой главе магистерской диссертации анализ позволил сформулировать следующие выводы:

- в системе государственной службы интегрированы государственная гражданская служба, военная служба и иные виды государственной службы. К последней категории можно отнести любую государственную деятельность, которая связана с охраной прав и общественной безопасности, при этом не относящаяся к гражданской или военной службе;
- решение законодателя о возложении на органы публичной власти федеральной территории «Сириус» права осуществлять полномочия органов местного самоуправления, потребовали решений по вопросу о соотношении нормативного содержания понятия федерального государственного служащего и муниципального служащего. Законодателю следует разработать модель государственной службы, которая бы не поглощала бы собой местное самоуправление, и, соответственно, выделяла в структуре публичной службы отдельное звено – муниципальных служащих территории «Сириус».

Глава 2 Общая характеристика видов государственной службы в России

2.1 Особенности государственной гражданской службы

Реализация государством возложенных на него задач осуществляется за счет работы аппарата государственного управления, важным элементом которого выступает государственная гражданская служба [42].

В основе организации и функционирования данного института лежит синергетическое единство составных элементов, обеспечивающих целостность и устойчивость этого элемента подсистемы, а именно:

- нормативно-правовая основа;
- базовые принципы;
- организационный и кадровый базис;
- инструменты управления системой профессиональной служебной деятельности;
- единая процедура замещения должностей, ее прохождения и освобождения от должности, профессиональная подготовка и переподготовка кадров.

Легальное понятие приводится в законе о системе государственной службы, где институт рассматривается как «вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, органов публичной власти федеральной территории, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон от №79-ФЗ приводит данное понятие как вид государственной службы, представляющий собой профессиональную

служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Закон № 52-ФЗ закрепил дополнительный вид государственной гражданской службы в «органах публичной власти федеральной территории», но эти изменения закон № 79 – ФЗ не учел. При этом, служащие ФТ «Сириус» рассматриваются именно как лица, замещающие должности федеральной государственной гражданской службы. В науке встречаются разнообразные подходы к исследуемому понятию.

Некоторые ученые рассматривают государственную гражданскую службу в качестве получившего нормативное закрепление института государственной власти и повседневного использования законодательства, его функционирования в масштабах общества и реального времени [9, с. 234]. Такая концепция государственной власти представляется слишком общей, поскольку она не учитывает особенности, присущие именно службе гражданской, может касаться любого вида государственной службы, что приводит к смешению всех разновидностей внутри системы друг с другом.

И.А. Василенко связывает подобную служебную деятельность с профессиональной работой служащих в разного рода органах государственной власти, опосредующих систему отношений, формирование которых происходит в процессе осуществления полномочий государственных органов [11, с. 67].

В учебной литературе также встречаются двоякие трактовки государственной гражданской службы: и как собственно вида государственной службы, и как ее подсистемы, составного элемента. Подсистема гражданской службы опосредуется структурой последней, а реализация поставленного перед системой государственной гражданской службы функционала – процессами взаимодействия элементов между собой.

Но классического деления службы на федеральную и региональную с внедрением федеральных территорий, данной дифференциации уже недостаточно. Нужно найти место последним в системе видов профессиональной служебной деятельности.

Понятийный аппарат требует унификации. Поэтому необходимо внести изменения в закон № 79-ФЗ, где определить государственную гражданскую службу Российской Федерации как вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, органов публичной власти федеральной территории, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

В своем узком понимании, государственная гражданская служба представляет собой форму должностных правоотношений, осуществляемых служащими на постоянной основе за вознаграждение.

Дискурс о роли и назначении госслужбы связан с оценкой последнего как особого социального института, опосредующего:

- специальные ролевые отношения, связанные с наличием у служащих особенностей правового статуса;
- их формальную и неформальную организацию;
- систему правил поведения;
- правовые нормы, регламентирующие служебные отношения и целенаправленную работу органов и учреждений [13, с. 322].

Данная концепция государственной гражданской службы может быть уточнена путем выделения ее элементов, носящих:

- институциональный характер, в силу которого социально-юридический институт обеспечивает интересы государства, органов власти и общества в целом. Полагаем, что в силу того, что человек,

его права и свободы, определяют смысл и назначение деятельности государства, и институты государственной гражданской службы, осуществляя свою деятельность, должны работать именно на пользу человека и гражданина. Учитывая наличие государственно-властного функционала у исследуемого института, как представляется, именно за счет его работы удовлетворяется потребность социума в эффективном государственно-административном управлении;

- деятельностный характер, в силу которого институт опосредует профессиональную деятельность чиновников по обеспечению полномочий непосредственно госорганов с учетом их функций.

Следует согласиться с позицией о том, что «государственно-служебные нормы входят в такую подотрасль административного права, как управленческое право, и образуют в совокупности один из его, т.е. административного права, важнейших институтов, а именно институт государственной службы» [25, с. 40].

Статьей 21 закона № 79-ФЗ установлены требования к лицам, замещающим должности государственной гражданской службы: «На гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным настоящим Федеральным законом». Квалификационные требования зависят от должности, на замещение которой претендует служащий.

Решение кадровых вопросов осуществляется по результатам конкурса на замещение должности. «Целью конкурса является отбор наиболее подготовленных лиц, имеющих необходимое образование, профессиональные знания и способности по своим личным и деловым качествам к службе на должности государственной службы» [46, с. 97].

Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ утверждено Указом Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ» [52].

Конкурс не проводится, если предполагается заключение:

- срочного контракта для исполнения полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники»;
- контракта на должности категории «руководители», назначаемых на должности Главой государства или Правительством РФ;
- срочного служебного контракта;
- если гражданин был в установленном порядке включен в кадровый резерв и пр.

Аналогичные положения закреплены и в Указе Президента РФ № 112.

Также, Законом № 79-ФЗ подобные же изъятия в части требования об обязательном осуществлении конкурса в отношении должностей, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Основания для отказа на допуск в конкурсе могут быть связаны с наличием запретов или ограничений на замещение должностей. То есть субъект, у которого такие ограничения имеются, не будет допущен к процедуре. Но само по себе наличие конкурсной процедуры не исключает субъективизм и прямые нарушения, доказать которые ввиду значительных пределов усмотрения членов комиссии может быть затруднительно.

Так, суд первой инстанции вынес решение об отказе в удовлетворении требований К. С решением согласился и суд апелляционной инстанции. К обратилась с административным иском к конкурсной комиссии. Она полагала, что при подведении итогов конкурса, комиссия оставила без внимания более высокий уровень профессионального образования истца, а также его стаж службы. Собеседование, проводимое в рамках конкурса, будучи субъективной процедурой, было оценено в пользу его конкурента, что и обеспечило его преимущество. Суд не счет обоснованными ее доводы,

полагая, что все участники имели равные возможности участия в конкурсе [3].

Ст. 13 закона № 79-ФЗ устанавливает в отношении статуса гражданского служащего права, обязанности, запреты, ограничения, ответственности и гарантии.

В основе юридического статуса государственного служащего лежат его права. К ним могут быть отнесены:

- право на надлежащие условия, соответствующие требованиям трудового законодательства и служебного права;
- право на отдых;
- право на служебное вознаграждение;
- доступ к государственной тайне;
- профессиональный рост на конкурсных началах;
- медицинское страхование;
- защиту жизни и здоровья, охрану имущества.

Обязанности в рамках статуса служащих определяют назначение деятельности последних, устанавливают полномочия и функции, ради реализации которых они и замещают соответствующие должности. В этой связи, в структуре их правового статуса права и обязанности сочетаются с ограничениями и запретами [17, с. 242].

Служащие обязаны следовать законодательным нормам и должностному регламенту; подчиняться руководству на началах субординации, выполнять их распоряжения. При этом, основная системообразующая обязанность связана с соблюдением законодательства и требований к служебному поведению служащих.

Ограничения, возлагаемые на государственных гражданских служащих, могут быть поделены на запреты, соблюдение которых необходимо при поступлении на службу; ограничения, которые надлежит

выполнять во время ее прохождения, и ограничения, вступающие в силу после увольнения.

Положениями специального законодательства, наряду с правами и обязанностями, устанавливается и комплекс изъятий. Ограничения и специальные требования установлены как в адрес лиц, уже замещающих должности, так и в отношении претендентов на замещение должности государственной службы.

В перечне ограничений, установленных в адрес гражданского служащего, стоит назвать и положение ст. 20.2 закона № 79-ФЗ «представление сведений о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в части предоставления представителю нанимателя сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, гражданский служащий размещали общедоступную информацию, а также данные, позволяющие их идентифицировать» [63]. Данное правило повышает степень открытости служащих, что дает возможность представителям гражданского общества более эффективно контролировать работу последних, обеспечивая соблюдение принципа транспарентности.

Действует и система запретов, препятствующих замещению должностей, включая:

- признания недееспособным или ограниченно дееспособным;
- наличие не снятой или не погашенной судимости;
- отказ от прохождения процедуры допуска к гостайне;
- наличие заболевания, препятствующего доступу к службе;
- отношения родства или свойства со служащими, при условии их взаимной подконтрольности или соподчиненности;
- наличие иностранного гражданства или отсутствие гражданства нашей страны;

- непредставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- непрохождение службы по призыву без оснований для отсрочки;
- статус иноагента.

Таким образом, сложившегося деления системы государственной гражданской службы на федеральную государственную гражданскую и региональную государственную гражданскую службы с внедрением федеральных территорий уже недостаточно.

Поэтому предлагается внести изменения в закон № 79-ФЗ, где определить государственную гражданскую службу как вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, органов публичной власти федеральной территории, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

2.2 Военная служба как вид государственной службы

Защита обороны и безопасности, государственного суверенитета и территориальной целостности нашей страны, обеспечивается за счет несения военной службы, которая осуществляется как по контракту, так и по призыву.

Государственными служащими могут быть как граждане РФ, не имеющие права на постоянное проживание за рубежом – круг органов, в которых они могут замещать соответствующие должности, включает не только, собственно, Вооруженные силы РФ, но и прочие военизированные формирования, так и граждане без такого ограничения и иностранные

граждане, которые могут замещать должности в системе Вооруженных сил РФ.

При этом, для иностранца поступление на военную службу в России может быть условием для льготного получения гражданства или вида на жительство, что может предоставлять определённый интерес для некоторых категорий мигрантов.

Военная служба, хоть и является элементом системы государственной службы, принципиально отличается с точки зрения своего характера, от всех прочих видов. Такие отличия обусловлены особым характером данной службы, ведущей в особых условиях – беспрекословной субординации по отношению к начальству (действует такое фундаментальное правило – «приказы не обсуждать»), повышенной стабильности и устойчивости правоотношений, ограниченным возможностями применительно к принципу свободы труда – при заключении контракта на военной службе, расторгнуть его может быть довольно затруднительно.

Принципы, присущие военной службе, отграничивают ее от прочих видов службы:

- принцип внепартийности военнослужащих. На службе запрещена политическая агитация, проведение политических мероприятий, организация работы политических партий. Действует и запрет на расходование финансовых ресурсов в целях политических партий;
- по аналогии с иными типами государственной службы, не допускается дискриминации при получении доступа к службе (однако в доступе на военную службу может быть отказано по состоянию здоровья);
- подконтрольность и подчиненность военнослужащих по службе, в сочетании с субординацией с учетом градации должностей;
- предоставление военнослужащим специальных гарантий, соответствующих их особому специальному статусу.

Нельзя забывать о существовании значимых особенностей, присущих службе. Ключевая цель службы в ВС РФ связана с защитой государства, его целостности, суверенитета, решением задач обороны и безопасности. Решение этих задач возможно и путем применения специальной военной техники, ведения военных операций, боевых действий.

Указанные особенности находят проявление в требованиях к конкретным должностным служащим:

- при поступлении на службу гражданин должен соответствовать медицинским и профессионально-психологическим требованиям в зависимости от вида специальности;
- требуется выполнение особого формального акта - военнослужащий при поступлении на службу принимает присягу, что является основой не только правовых, но и духовно-нравственных обязанностей данного субъекта;
- регулирование военно-служебных отношений построено преимущественно на императивном методе и построении отношений на началах субординации. Реализуя свое свободное волеизъявление на выбор рода занятий (за исключением призыва на военную службу) в течение действия контракта, военнослужащий не имеет права по собственному желанию прекращать выполнение служебных обязанностей. Нарушение этих правил влечет ответственность вплоть до уголовной. Действует правило о том, что военный приказ не обсуждается;
- военнослужащие в процессе служебной деятельности подчиняются командирам, обязаны выполнять их приказы, которые, в свою очередь, не могут противоречить законодательству;
- для всякого военнослужащего установлено собственное персональное воинское звание, что служит задачам обеспечения необходимой в данной сфере субординации. Данное звание предопределяет его место в иерархии. Субординация пронизывает

всю систему военной службы. Иерархия подчиненности существует как по должности, так и по воинскому званию, что является отличительным признаком такой подсистемы;

- военнослужащие носят особую форменную одежду, свидетельствующую о принадлежности их к военным, имеют особые знаки различия по воинским званиям в зависимости рода войск и званий.

Президент РФ подписал в январе 2024 года Указ, устанавливающий особенности приема в гражданство иностранцев, заключивших контракт о прохождении военной службы в Вооруженных Силах РФ [56]. Факт заключения иностранным гражданином контракта с Министерством обороны РФ на время СВО, позволяет ему прибегнуть к упрощенной процедурой получения гражданства. Ему не нужно будет выполнять условия о сроке проживания, владения русским языком и пр. Льгота распространяется и на членов его семьи.

Прежде льготный порядок существовал в отношении иностранцев, поступивших на службу в Вооруженные Силы РФ на срок не менее одного года. Однако текущий указ Президента РФ еще более смягчил требования к претендующим на получение гражданства, предусмотрев в качестве основания заключение контракта в период СВО [47, с. 48].

Согласно закону № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащие не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности, а также участия в спортивных мероприятиях в качестве спортсменов, если это не препятствует исполнению обязанностей военной службы. При этом такая деятельность, а также участие в спортивных мероприятиях не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если

иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации;

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении коммерческими организациями, за исключением случаев, когда непосредственное участие в управлении входит в должностные обязанности военнослужащего, а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя свое служебное положение;
- использовать в целях, не связанных с исполнением обязанностей военной службы, финансовые средства и имущество воинской части, а также другое государственное имущество, за исключением случаев использования указанного имущества за установленную плату, в соответствии с федеральными законами;
- получать гонорары за публикации и выступления, связанные с исполнением обязанностей военной службы;
- получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением обязанностей военной службы, за исключением ценных подарков (в том числе именных) и денежных сумм, которыми военнослужащие награждаются в порядке поощрения в соответствии с общевойсковыми уставами;
- принимать без разрешения Президента Российской Федерации награды (за исключением спортивных) иностранных государств.

Тем самым, военная служба есть вид государственной службы, включающая специфические признаки, с помощью которых она отличается от военизированной государственной и гражданской службы. В основе таких признаков лежит то, что именно посредством военной службы, обеспечивается защита обороны и безопасности, государственного

суверенитета и территориальной целостности страны как важнейшее условие ее суверенитета.

Такие отличия обусловлены особым характером данной службы, ведущей в особых условиях – беспрекословной субординации по отношению к начальству, повышенной стабильности и устойчивости правоотношений, ограниченным возможностями применительно к принципу свободы труда – при заключении контракта на военной службе, расторгнуть его может быть довольно затруднительно, правила, касающиеся расторжения трудового договора в данном случае не применимы.

В числе особенностей военной службы могут быть названы обязанность гражданина соответствовать медицинским и профессионально-психологическим требованиям; регулирование военно-служебных отношений преимущественно на императивном методе и построении отношений на началах субординации; существование иерархии подчиненности как по должности, так и по воинскому званию; наличие форменной одежды, особых знаков различия по воинским званиям в зависимости рода войск и званий.

2.3 Некоторые особенности иных видов государственной службы

На сегодняшний день кроме государственной гражданской и военной службы законодатель выделяет иные виды государственной службы, не используя, однако, для них наименования правоохранительная служба. Рассмотрим эти особенности на примере закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [66]. В ст. 1 законодательного акта № 342-ФЗ «О службе» служба в органах внутренних дел определена как федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан

Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, данным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации [66].

Служба в органах внутренних дел отличается от гражданской государственной службы следующими особенностями:

- особые служебные обязанности - обеспечение прав и свобод, общественной безопасности, охрана материальных ценностей;
- наличие специальных дисциплинарных уставов, которые также отличаются построением отношений на началах субординации;
- существование повышенных рисков жизни и здоровья сотрудников, в связи с чем служащие обладают правом использовать на законных основаниях инструменты принудительного воздействия (на практике наблюдается расширение круга предоставляемого данным субъектам инструментария), в том числе специальные средства, оружие, физическую силу, в установленном порядке и по основаниям, приведенным в главе 4 Федерального закона «О полиции», например, для отражения нападения на сотрудников или разгона несанкционированных публичных мероприятий [65];
- существуют и повышенные требования к морально-нравственной основе личности, ее убеждениям и ценностям, уровню правового сознания и правовой культуры. Наряду с этим, служащие должны иметь остаточный для их должности уровень физической подготовки для выполнения своей профессиональной функции. невозможность сдачи нормативов физической подготовки может послужить основанием для признания за конкретными сотрудниками неполного служебного соответствия. Столь строгие требования к уровню физической подготовленности для гражданских служащих отсутствуют. Это вызвано тем, что в

процессе своей профессиональной деятельности служащие МВД взаимодействуют с асоциальными элементами, должны иметь навыки для пресечения противоправных и антиобщественных действий.

Нельзя не сказать, что ведение нашей страной СВО качественно сказалось на множестве сфер общественной жизни. Многие сотрудники специальных ведомств, так или иначе задействованные в операции, получили травмы и увечья, стали по формальным критериям не пригодны к службе на прежней должности.

Государство, преследуя цель сохранить доблестных защитников отечества «в строю», в полной мере использовать их потенциал, было вынуждено внести изменения в части квалификационных требований к сотрудникам. Законом от 04 августа 2023 № 436-ФЗ была дополнена ст. 9, где закреплено, что: «Сотрудники, признанные военно-врачебной комиссией не годными к службе в органах внутренних дел вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных при исполнении служебных обязанностей в ходе выполнения задач в особых условиях, награжденные в связи с таким участием государственными наградами Российской Федерации, являющиеся ветеранами боевых действий, изъявившие желание продолжить службу в органах внутренних дел, могут быть назначены на подобранные индивидуально с учетом характера увечья или заболевания должности в органах внутренних дел» [74]. Это означает, что для вышеназванных сотрудников требования в части физической подготовки будут применяться индивидуально, со значительным смягчением, при необходимости, вплоть до предоставления возможности замещать должности лицам с инвалидностью.

Данные изменения призваны создать условия для сохранения занятости в отношении служащих, которые перестали соответствовать квалификационным требованиям ввиду выполнения государственной значимых задач.

Нельзя отрицать и существование повышенного объема гарантий, которые гораздо шире в сравнении с льготами, предоставляемыми государственным служащим. Речь идет о существовании дополнительного медицинского обслуживания, жилищных гарантий, выплат к окладу за стаж, пенсионное обеспечение, основной, дополнительный и другие виды отпусков.

Гражданский служащий может занимать одну и ту же должность в порядке ротации на срок от трех до пяти лет, но не более десяти лет, а сотрудник органов внутренних дел, непрерывно замещающий одну и ту же должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в течение шести лет, может быть переведен в порядке ротации на иную равнозначную должность [18, с. 35].

Предельные сроки нахождения на службе более длительны в части гражданских служащих. Это связано с тем, что предполагается, что они сохраняют свою профессиональную пригодность более продолжительно. Сотрудники ОВД выходят на пенсию гораздо раньше, чем гражданские служащие. Например, если для гражданских служащих такие сроки составляют, по общему правилу, 65 лет, и допускается их продление на пять лет, то для сотрудника органов внутренних дел предельный возраст заметно короче. Презюмируется, что такого рода сокращение сроков службы служит цели охраны здоровья сотрудников. Срок службы зависит от замещаемой должности. Наибольший возраст предусмотрен для генералов, составляя 65 лет, для полковников срок снижается на пять лет, майоры и подполковники могут служить до 55 лет, сотрудники, имеющие иное специальное звание, - до 50 лет.

04 августа 2023 г. вступил в силу закон № 436-ФЗ, который упростил процесс поступления на службу. Изменились возрастные требования для первичного замещения должности в сторону их повышения. Если прежде возрастные пределы для заключения контракта на службу варьировались от 35 до 40 лет, то теперь критерии поставлены в зависимость от специального

звания, присваиваемого при поступлении на службу [74]. Причины таких изменений также могут быть связаны с ведением специальной военной операцией, когда из рядов вооруженных сил высвобождается немалое число лиц, нуждающихся в профессиональной занятости, полезных для государства и общества, в силу своей профессиональной деятельности обладающих необходимыми навыками для работы в полиции.

В вопросе ограничений и запретов законы № 79-ФЗ и № 342-ФЗ демонстрируют солидарность, перечисляя, в целом, те же самые основания, что и существующие в отношении государственных служащих.

Действует запрет для служащих в полиции на вступление в политические партии, занятие предпринимательской деятельности, в части оценивания работы государственных органов и их руководителей. Это связано в том числе и с тем, что для данной категории служащих требуется повышенный уровень лояльности государству, потому они не должны принимать участие в политике, а основные доходы их должны быть получены от профессиональной деятельности.

В целях снижения коррупционных рисков они не вправе получать подарки в связи с службой. Запрещена покупка ценных бумаг, открытие банковского вклада за рубежом. Перечень антикоррупционных ограничений соответствует законодательному регулированию в отношении гражданских служащих.

Некоторые отличия действуют по поводу обязанности представлять сведения о своих расходах и доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения об адресах сайтов и страниц сайтов в сети Интернет и социальных сетях.

Были внесены некоторые коррективы Указом Президента РФ от 29.12.2022 № 968 «Об особенностях исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов в области противодействия коррупции некоторыми категориями граждан в период проведения специальной военной операции» [55].

Учитывая возникновение самых разнообразных проблем, связанных с предоставлением подобных сведений лицами, например, военнослужащими или сотрудниками иных силовых структур, которые несут службу на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской области, Херсонской области и Украины, лица, направленные для выполнения задач на данных территориях, предоставлять данные сведения не должны. От этой обязанности освобождены и лица в части своих супругов и детей.

Указ устанавливает и послабление в части запрета на получение подарков от физических или юридических лиц. В соответствии с пп. г п. 1 Указа участники СВО в связи с участием в СВО на новых территориях и территории Украины, а также командированные лица в связи с выполнением задач на новых территориях могут получать от физических и юридических лиц вознаграждения и подарки гуманитарного характера. Направление уведомлений о получении таких подарков не требуется [34].

Ввиду того, что многие сотрудники специальных ведомств, задействованные в СВО, получили травмы и увечья, стали по формальным критериям не пригодны к службе на прежней должности, были внесены изменения в части квалификационных требований к сотрудникам.

Так, закон от 04 августа 2023 № 436-ФЗ был дополнен ст. 9, где указано, что: сотрудники, признанные военно-врачебной комиссией не годными к службе в органах внутренних дел ... изъявившие желание продолжить службу в органах внутренних дел, могут быть назначены на подобранные индивидуально с учетом характера увечья. Данные изменения призваны создать условия для сохранения занятости в отношении служащих, которые перестали соответствовать квалификационным требованиям ввиду выполнения государственной значимых задач.

Итоги проведенного во второй главе обобщения получили отражение в следующих выводах:

- государственная служба любого типа характеризуется осуществлением масштабных задач, поставленных перед

служащими и требующими неуклонного исполнения. Однако в зависимости от вида службы выделяются особенности, присущие тому или иному типу. Что касается службы, которая поименована в текущей редакции закона как служба иных типов, то преимущественно речь идет о выполнении профессиональных функций правоохранительного характера;

- в числе особенностей военной службы могут быть названы обязанность гражданина соответствовать медицинским и профессионально-психологическим требованиям; регулирование военно-служебных отношений императивным методом; существование иерархии подчиненности как по должности, так и по воинскому званию; наличие форменной одежды, особых знаков различия;
- что касается нормативного регулирования государственной службы в органах внутренних дел, то в данной сфере можно наблюдать тенденцию к реформированию с учетом задач, стоящих перед современным государством. Изменения коснулись требований к замещению должностей. Они были призваны создать условия для сохранения занятости в отношении служащих, которые перестали соответствовать квалификационным требованиям ввиду выполнения государственной значимых задач. Некоторые тенденции, преимущественно касающиеся перечня антикоррупционных запретов и ограничений, детерминированы СВО, в связи с чем, они носят временный характер и в будущем потребуют переосмысления.

Глава 3 Проблемы в сфере правового регулирования современной государственной службы в Российской Федерации и пути их решения

3.1 Актуальные проблемы правового регулирования государственной гражданской службы

Несмотря на особое внимание законодателя к вопросам правового регулирования института государственной службы, в этой сфере сохраняется достаточная проблематика. Один из наиболее остро стоящих вопросов связан с необходимостью построения единой системы публичной власти, в рамках которой еще только предстоит определить место местного самоуправления. Этот вопрос требует осмысления в дискурсе выработки форм и способов взаимодействия систем государственной и муниципальной службы в рамках единой публичной службы, с учетом сохранения значительного числа областей, где унификация между системами не достигнута.

Нельзя не заметить, что к текущему моменту и сам дискурс о построении единой системы публичной власти требует пересмотра. Несмотря на то, что публичная власть упоминалась в актах высшего органа конституционного контроля более двадцати лет назад [15, с. 134], данное понятие и по сей день в законодательстве отсутствует, как и отсутствует устойчивое понимание по вопросу о дифференциации между собой публичной власти и публичной службы. Ученые отмечают, что «реформа публичной власти затронула и региональное законодательство: субъекты Российской Федерации вносят изменения в региональные конституции (уставы), приводят законы субъектов Российской Федерации в соответствие с изменившимся федеральным законодательством. Эта деятельность на региональном уровне дает обширную эмпирическую базу для изучения вопросов организации публичной власти и высвечивает ряд практических

проблем, возникающих в связи с реализацией доктринальных положений, получивших отражение в новом законодательстве об организации публичной власти» [4, с. 134].

Модель организации публичной службы также отсутствует, предполагается лишь то, что в ее основе лежит работа двух подсистем, которые системно интегрированы в рамках публичной власти. Вышеназванные проблемы требуют скорейшего разрешения вопроса о нормативном урегулировании единой институциональной архитектуры муниципальной и государственной служебной деятельности в пределах единого института публичной службы.

Конституция России установила, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ» (ч. 3 ст. 132). С точки зрения зарубежной терминологии, в рамках публичной власти также обобщается государственная и муниципальная [20, с. 35].

Поправки обеспечили «официальную» интеграцию органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти [28, с. 30]. О существовании публичной власти упоминалось еще в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 [35].

Близость двух подсистем, хоть и не исключаящее специфику службы в органах местного самоуправления, связано с единством основ профессиональной деятельности, которые основаны на принципах соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечении равного доступа к службе.

Стоит понимать, что муниципальная служба обладает и особыми принципами организации. Важную роль здесь выполняет такой особый специфический принцип муниципальной службы, как учет исторических и иных местных традиций. Этот постулат присущ исключительно данному уровню служебной деятельности, демонстрируя наибольшую близость

указанного уровня публичной власти к населению соответствующих территорий – того или иного муниципального образования. Наиболее ярко принцип отражен в выборе наименований органов муниципальных образований. К примеру, представительный орган муниципального уровня может именоваться «собранием представителей» (Всеволожский район Ленинградской области), «городской думой» (город Ульяновск и город Салехард) или «советом депутатов» (Михайловский муниципальный округ Запорожской области).

Требуемым условием работы системы публичной службы должно выступать единство публично-правового статуса государственных гражданских служащих и муниципальных служащих. Оно предопределено особой служебной связью между нанимателем и служащим, регулированием специальным законодательством при ограниченной регламентации трудовыми нормами, концептуально близкими служебными обязанностями и содержательно едиными полномочиями. Реализуя соответствующие функции органов государственной или муниципальной власти, публичные служащие должны работать строго в публичных интересах, обеспечивая реализацию публичной власти, объективно следуя в общей соответствующей парадигме.

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [64] и № 79-ФЗ, принятые еще до принятия решения о построении единой системы публичной власти, закрепляли базовые свойства государственной гражданской и муниципальной службы, которые достаточно глубоко обеспечивали сближение двух систем. Речь идет о закреплённом единстве квалификационных требований, уровню профессиональной подготовке, порядку и требованиям к переобучению.

Однако все еще уровень социального обеспечения государственных служащих остается в сравнении со служащими муниципальными значительно более высоким. Не вполне разрешены и многие вопросы в части зачета стажа работы на муниципальной службе при переходе на уровень государственной службы региона или на федеральную службу.

Под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) (ч. 1 ст. 2 закона № 25-ФЗ) [64]. Публичный характер муниципальной службы отмечается многими исследователями.

В статье 32 Конституции РФ говорится о равном доступе граждан только к государственной службе. Полагаем целесообразным изложить часть четвертую ст. 32 Конституции России в следующей редакции: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к публичной службе, включая государственную службу и муниципальную службу».

Реформирования института публичной власти следует сопровождать построением системы публичной службы как профессиональной деятельности служащих по осуществлению исполнения полномочий в рамках публичной власти.

Ученые не без оснований отмечают существование рисков того, что местное самоуправление может оказаться «слабым звеном», утратив независимость и самостоятельность как важнейший сущностный признак функционирования органов местного самоуправления [27, с.5]. Закономерно возникает вопрос о правовых основах данного института в целях обеспечения системного характера его работы [71].

Отсутствие определения «единой системы публичной власти» значительно затрудняет применение данного правового механизма. Здесь стоит проявить солидарность с мнением Е.П. Лапа о том, что «сущность государственной и муниципальной службы необходимо рассматривать, основываясь на положениях ст. 3 Конституции РФ», вследствие чего «служба приобретает значение механизма реализации власти народа через органы государственной власти и органы местного самоуправления, совместно образующие органы публичной власти, где государственные и муниципальные служащие выступают субъектами реализации полномочий данных органов власти» [23, с. 21].

Таким образом, требуется построение единой обновленной модели организации публичной власти, и, соответственно, публичной службы. Данный аспект требует осмысления в дискурсе выработки форм и способов взаимодействия систем государственной и муниципальной службы в рамках единой публичной службы, с учетом сохранения значительного числа областей, где унификация между системами не достигнута.

В этой системе следует обеспечить учет специфики государственной службы, реализуемой на федеральном и региональном уровнях управления, и муниципальной службы – на местном уровне управления. Условием работы системы публичной службы должно выступать единство публично-правового статуса государственных гражданских служащих и муниципальных служащих. Оно предопределено особой служебной связью между нанимателем и служащим, регулированием специальным законодательством при ограниченной регламентации трудо-правовыми нормами, концептуально близкими служебными обязанностями и содержательно едиными полномочиями.

3.2 Основные направления совершенствования и меры по повышению эффективности государственной службы в Российской Федерации

Определимся, что следует понимать под усовершенствованием государственной службы. Как представляется, речь идет о подчиненной специальному целеполаганию деятельности, проводимой на соответствующей научной и практической основе, и призванной за счет системы специальных мероприятий юридического, финансового, материального, кадрового и прочего характера, обеспечить преодоление системных проблем, существующих в сфере государственной службы и повысить эффективность ее работы в целом. Работа по оптимизации должна

затронуть наиболее проблемные аспекты сферы в данной области, которых немало.

В публицистике и быденном сознании сложились представления о том, что чиновничий аппарат России непомерно раздут. Активно обсуждаются проблемы, связанные с проявлениями коррупции со стороны служащих, попустительством и покровительством на службе, сращиванием бизнес-структур и профессиональный служебных органов.

Это не способствует повышению степени доверия к государству, его служащим. Все чаще в средствах массовой информации звучит информация о фактах коррупции среди высших государственных чиновников, нецелевого расходования денежных средств, прочих нарушений. Данные правонарушения предаются широкой огласке, что создает атмосферу недоверия общества к государственным служащим и самой системе. Несмотря на предпринимаемые государством меры, изменить устоявшееся общественное мнение будет непросто.

Несмотря на достаточно подробный перечень принципов функционирования и организации государственной службы, построенный на основе базовых ценностей демократического правового государства, существующие в системе сложности могут быть сведены к следующему. Атавизмы советской административно-командной экономики все еще сохраняются в части слабого внедрения инструментов ротации, низким уровнем контроля со стороны независимых институтов власти, фактической закрытостью работы аппарата. В науке, в этой связи подчеркивается, что основные стоящие наиболее остро проблемы здесь вызваны высоким уровнем коррупции и недостаточным уровнем кадровой подготовленности служащих. В свою очередь, можно наблюдать и дефицит высокопрофессиональных кадров, которые выбирают более высокооплачиваемые сектора. Нельзя не обратить внимание и на то обстоятельство, что несмотря на внедрение системы конкурсов для замещения должностей по службе, кадрового резерва, других инструментов,

призванных устранить влияние внеправовых факторов и процедур при решении кадровых вопросов, проблемы в данной сфере сохранятся.

В частности, существует практика замещения должностей «по знакомству», когда в основе назначения на должность служащего лежат не его профессиональные качества: достаточно его лояльности или близости к определенным кругам. Существует и проблема «срашивания» предпринимательских структур с аппаратом служащих, когда представители крупного и даже среднего бизнеса прилагают немалые усилия для того, чтобы на интересующей их должности был лояльный им сотрудник, готовый даже не всегда правовыми методами лоббировать их интересы. В таком случае даже в ситуации отсутствия прямых нарушений говорить о возможной эффективной работе системы государственной службы не приходится.

Что касается проблематики коррупции, то говорить о том, что это какой-то новый особый вызов для нашей страны также нельзя. Коррупция бытовала в царской России с ее практикой наместничества и кормлений. Установленные для работников аппарата сравнительно невысокие зарплаты сочетались с достаточно терпимым отношением государства к подношениям по службе. Ярko иллюстрируется подобная практика в русской литературе, где говорится: «свои люди – сочтемся», «закон что дышло...», «взятки... борзыми щенками» [9, с.256].

Повышение эффективности работы системы государственной службы требует выработки новых инструментов борьбы с коррупционными проявлениями со стороны служащих. Безусловно, сама постановка задачи устранения всех противоправных проявлений коррупции выглядит крайне утопично, однако некая оптимизация работы системы вполне возможна и необходима. Поэтому перечень запретов и ограничений, требований к служебному поведению, нуждается в пересмотре.

В законодательстве о правовом статусе государственных служащих важная роль принадлежит перечню антикоррупционных запретов и ограничений. Действует запрет на участие в работе коммерческих структур,

занятие деятельностью, направленной на извлечение прибыли на постоянной основе, участие в политике, в том числе, членство в политических партиях и иных преследующих подобные цели образованиях. Нельзя и пользоваться финансовыми инструментами для извлечения прибыли. Не могут они получать любые подарки и вознаграждения в связи со своей работой.

К тому же, законодатель запрещает иметь счета в банке как самому служащему, так и его супругам; несовершеннолетним детям. Установлен и двухгодичный запрет на замещение должностей или выполнение работ по гражданско-правовому договору в организациях, если ранее в функционал служащего входили обязанности по управлению данными структурами.

Число запретов и ограничений в адрес госслужащих имеет тенденции к усилению. Закон от 06 марта 2022 № 44-ФЗ конкретизировал процедуру взыскания в доход государства денежных средств, поступивших на счета в банках и иных кредитных организациях государственных служащих, если их сумма превысила доход служащего и членов его семьи за последние три года: «В случае, если в ходе осуществления проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера получена информация о том, что в течение года, предшествующего году представления указанных сведений (отчетный период), на счета лица, представившего указанные сведения (далее - проверяемое лицо), его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в банках и (или) иных кредитных организациях поступили денежные средства в сумме, превышающей их совокупный доход за отчетный период и предшествующие два года, лица, осуществляющие такую проверку, обязаны истребовать у проверяемого лица сведения, подтверждающие законность получения этих денежных средств».

За выявлением таких сумм следует обращение в суд в целях взыскания на спорное имущество, если служащий не может подтвердить законность происхождения денежных средств. Взыскание осуществляется не в уголовном, а в гражданско-процессуальном порядке, в связи с чем

нарушитель не может ссылаться на принцип презумпции невиновности, а должен самостоятельно доказывать легальность происхождения денежных средств и иного имущества. Это довольно эффективный инструмент контроля за законностью капиталов, нажитых служащим.

Однако служащие, желая защитить свой капитал от взыскания, избежать ответственности, проявляют особую изобретательность, записывая ее на посторонних, но связанных с ними лиц. В таком случае, фактическим обладателем и пользователем имущества остается сам служащий, а иные лица сохраняют только фиктивное право собственности или иного законного владения имуществом.

Чтобы осуществить превенцию подобной противоправной практике, существует институт обращения в публичную собственность в гражданско-процессуальном порядке денег по требованиям Генерального прокурора РФ. Подконтрольным является имущество не только самого служащего, но и всяких близких ему лиц (даже не относящихся с точки зрения закона к числу близких родственников), если есть объективные доказательства фактической принадлежности имущества служащему.

Зачастую в качестве таких доказательств используется отсутствие соответствия между доходом близкого служащему лица и «числящегося» на нем имущества или находящихся в его распоряжении денежных средствах. Например, лицо может иметь официальную зарплату не более ста тысяч рублей, и активов на своих счетах на сумму более ста миллионов рублей, не имея никакой возможности подтвердить легальность их происхождения.

Учитывая значимость подобного инструментария в системе средств противодействия коррупции, необходимо дополнить институт конфискации имущества по отношению к лицам с повышенными коррупционными рисками по должности – государственным служащим. На практике, безусловно, они проявляют изобретательность в сокрытии преступно нажитого имущества, регистрируя или передавая его иным лицам, не

являющимся близкими родственниками (например, друзьям, подчиненным и пр.).

Чтобы успешно бороться с этой практикой, следует расширить перечень подконтрольных лиц, перечисленных в законе от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». На сегодняшний день перечень в соответствие со ст. 2 вышеуказанного закона включает лиц, замещающих (занимающих):

- государственные должности Российской Федерации, в отношении которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок осуществления контроля за расходами;
- должности членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации;
- государственные должности субъектов Российской Федерации;
- муниципальные должности;
- должности федеральной государственной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- должности муниципальной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- должности в Банке России, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- должности в государственных корпорациях, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- должности в Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- должности в иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» и пр. [67].

Указанный перечень требует расширения за счет дополнения ст. 1 Закона №230-ФЗ словами «...а также иных лиц, в отношении которых доказано активное содействие совершению коррупционного преступления или получения выгод от его совершения».

Кроме того, необходимо учитывать различия с точки зрения степени коррупциогенности должности, необходимо варьировать последние. Данные должности дифференцированы в Указе Президента РФ от 18 мая 2009 г. [54], где также выделена категория должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками.

При принятии решения о степени коррупциогенности следует принимать во внимание такие факторы, как степень независимых полномочий, наличие или отсутствие права распоряжаться денежными ресурсами, возможности единолично выносить те или иные значимые решения. Вывод относительно степени коррупциогенности должности государственного гражданского служащего должен предполагать суммарный учет всех этих и им подобных факторов повышенного риска.

Возвращаясь к вопросу о совершенствовании системы государственной службы, отметим, что с точки зрения эффективности организации значительно проседает кадровая политика, в частности, процедура отбора и назначения

служащих на места. А чем эффективнее построена последняя, тем более оптимизированной представляется работа системы в целом.

Однозначно верным решением является приоритетное замещение всех должностей на основе конкурса. Такая практика вполне устоялась в зарубежных юрисдикциях, опыт которых свидетельствует об ее особом потенциале. Именно конкурс обеспечивает конкуренцию, позволяет принять кадровое решение в отношении наиболее эффективного и подготовленного кандидата. Этот инструментарий предоставляется гражданскому обществу дополнительный инструментарий для контроля за работой аппарата, минимизирует проявления покровительства и попустительства по службе.

Но регулирование конкурсных процедур в нашей стране несколько проседает. В частности, серьезной проблемой является оторванность друг от друга кадровых резервов государственных органов. Лица, включенные в соответствующий резерв и потенциально подходящие для замещения должности, не могут получить назначение в ином органе, регионе, на ином уровне публичной власти, где есть дефицит кадров, в упрощенном порядке, из резерва, поскольку они друг с другом не взаимосвязаны.

В целях оптимизации кадровой политики необходимо обеспечить ведение единого унифицированного реестра кадров на федеральном, региональном и местном уровнях с возможностью использовать соответствующую информацию для принятия кадровых решений всех элементов подсистемы государственной и муниципальной службы.

Еще одно направление усовершенствования законодательства о государственной службе связано с дискурсом о построении единой системы публичной власти.

По мнению Конституционного Суда РФ, принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации «предусматривает единую классификацию должностей гражданской службы по категориям и группам и на ее основе закрепляет единые квалификационные требования для

замещения должностей государственной гражданской службы, а также порядок присвоения классных чинов государственной гражданской службы» [37]. На практике это требование не достигается. Согласимся с А.Н. Крахмаловым, что «данный разрыв нарушает право служащих на должностной рост на профессиональной основе», что в условиях единства системы публичной власти недопустимо [22, с. 6].

Классный чин является неотъемлемой частью должности государственной гражданской службы. Решение о присвоении чинов носит персонифицированный характер, требует строго следования предусмотренной последовательности, которая ориентируется на характер замещаемой должности гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы, профессиональный уровень служащего, срок его службы в предыдущем классном чине и в замещаемой должности гражданской службы.

Полагаем, что вопрос о соотношении классных чинов в рамках системы публичной службы, в том числе при переходе из одного региона в другой, должен быть определен в законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ.

Муниципальная служба как элемент подсистемы публичной службы требует унифицированной процедуры установления классных чинов на уровне законодательства с тем, чтобы минимизировать отличия в части условий и порядка их присвоения на уровне различных муниципалитетов, и, соответственно, сбалансировать правовой статус муниципальных служащих. Указанные концептуальные правила перезачета чинов будут дополнительным условием обеспечения единства системы публичной службы.

Тем самым, оптимизация работы системы государственной службы в стране должна поводиться на системной основе, с учетом комплекса сложившихся в данной сфере проблем. Один из наиболее остро стоящих вопросов связан с необходимостью построения единой системы публичной власти, в рамках которой еще только предстоит определить место местного

самоуправления. Для его решения необходима выработка форм и способов взаимодействия систем государственной и муниципальной службы в рамках единой публичной службы, с учетом сохранения значительного числа областей, где унификация между системами не достигнута. Поэтому перечень запретов и ограничений, требований к служебному поведению, нуждается в пересмотре.

Следует выработать и внедрить комплексные решения, такие как; унификация квалификационных требований и перечня гарантий, запретов и ограничений в адрес служащих внутри их единой системы; внедрение единого кадрового реестра публичной службы и создания инструментария назначения на должность в другом регионе или другом элементе подсистемы государственной или муниципальной власти из данного реестра и пр. Работе в данном направлении должно сопутствовать развитие системы корпоративных ценностей в части нетерпимости к проявлениям коррупции, роста престижа работы на службе, а также совершенствование антикоррупционных механизмов. Все эти и прочие инструменты должны учитывать особенности динамически развивающейся среды, политические и конъюнктурные аспекты, возможности экономики и пр., проявляя высокий уровень адаптивности них с учетом важнейших государственных интересов.

Итоги проведенного в третьей главе исследования получили отражение в следующих выводах:

- требуемым условием работы системы публичной службы должно выступать единство публично-правового статуса государственных гражданских служащих и муниципальных служащих. Оно предопределено особой служебной связью между нанимателем и служащим, регулированием специальным законодательством при ограниченной регламентации трудо-правовыми нормами, концептуально близкими служебными обязанностями и содержательно едиными полномочиями. Реализуя соответствующие функции органов государственной или муниципальной власти,

публичные служащие должны работать строго в публичных интересах, обеспечивая реализацию публичной власти, объективно следуя в общей соответствующей парадигме;

- вопрос о соотношении классных чинов в рамках системы публичной службы, в том числе при переходе из одного региона в другой, должен быть определен в законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ. Должны быть определены условия, при которых за гражданским служащим сохраняется классный чин, присвоенный на службе в одном регионе, при переходе на государственную гражданскую службу в другом. Указанные правила перезачета чинов будут дополнительным условием обеспечения единства системы публичной службы;
- предлагается дополнить институт конфискации имущества по отношению к лицам с повышенными коррупционными рисками по должности – государственными служащим. Для этого следует расширить перечень подконтрольных лиц, дополнив ст. 1 Закона №230-ФЗ словами «...а также иных лиц, в отношении которых доказано активное содействие совершению коррупционного преступления или получения выгод от его совершения»;
- при принятии решения о степени коррупциогенности следует принимать во внимание такие факторы, как степень независимых полномочий, наличие или отсутствие права распоряжаться денежными ресурсами, возможности единолично выносить те или иные значимые решения. Вывод относительно степени коррупциогенности должности государственного гражданского служащего должен предполагать суммарный учет всех этих и им подобных факторов повышенного риска.

Заключение

Государственная служба есть элемент системы государственного управления, за счет которой обеспечивается реализация властного функционала и полномочий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Будучи особым видом профессиональной деятельности, она реализуется обладающими специальным правовым статусом группой лиц, государственными служащими по обеспечению выполнения государственных функций.

Управление как целенаправленная деятельность пронизывает любое общество, которое без координационно-управляющего воздействия неспособно приобрести упорядоченный характер. В основе управления лежит влияние, которым обладают субъекты управления в отношении объектов управления. Также управление рассматривается и как целенаправленное, организующее и регулирующее влияние людей на жизнедеятельность, складывающуюся на разных уровнях социального взаимодействия посредством целенаправленной работы специально сформированных для этого управленческих структур, наделенных соответствующими полномочиями государственное управление функционирует за счет работы системы управления, на которую возложено решение задач и выполнение функций в интересах государства и общества.

Важнейшим элементом системы государственного управления выступает власть. Власть реализуется на основе работы аппарата государственного управления, работающего на основе системы государственной службы. Из всего этого можно сделать вывод, что средством государственного управления выступает государственная служба. Государственная служба есть элемент системы государственного управления, за счет которой обеспечивается реализация властного функционала и полномочий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Государственная служба в сочетании со службой муниципальной составляют

единую систему публичной службы, построение которой в виде единой системы было провозглашено с принятием поправок в 2020 году в Конституцию РФ. Публичный характер такой службы связан с достижением блага для всех членов общества.

Государственная служба в системе государственного управления характеризуется следующими признаками:

- будучи особым видом профессиональной деятельности, реализуется обладающими специальным правовым статусом группой лиц, государственными служащими по обеспечению выполнения государственных функций. В основе выделения государственной службы как института лежит целеполагание, связанное с осуществлением государственно-властных полномочий для общественной пользы;
- статус государственного служащего предусматривает особые полномочия, льготы и привилегии, обратной стороной которых выступает повышенная ответственность и дополнительные запреты и ограничения, обусловленные статусом субъекта, находящегося под особым контролем со стороны государства.

Государственная служба в сочетании со службой муниципальной составляют единую систему публичной службы, построение которой в виде единой системы было провозглашено с принятием поправок в 2020 году в Конституцию РФ. Публичный характер такой службы связан с достижением блага для всех членов общества.

Принципы государственной службы представляют собой основы функционирования института, обеспечивающие его устойчивость, стабильность и упорядоченность, позволяя достигать целей и задач, стоящих перед системой государственной службы. Общие принципы организации и функционирования системы государственной службы прописаны в законе № 79-ФЗ, а специальные принципы применительно к элементам системы госслужбы содержатся в отдельных законодательных актах и учитывают

особенности вида службы.

Пункт 10 ч. 1 ст. 17 закона № 79-ФЗ следует признать утратившим силу, поскольку эта норма противоречит принципу открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, затрудняя общественный контроль за работой органов. В случае же, если такого рода высказывания нарушают права и интересы конкретного лица, то он может прибегнуть к инструментам защиты чести и достоинства, либо воспользоваться уголовно-правовыми средствами привлечения к ответственности за клевету или оскорбление.

Выявлены особые принципы военной службы, отграничивающие ее от всех прочих видов профессиональной служебной деятельности:

- принцип внепартийности военнослужащих. На службе запрещена политическая агитация, проведение политических мероприятий в целом. Действует и запрет на расходование финансовых и кадровых ресурсов в целях политических партий;
- по аналогии с иными типами государственной службы не допускается дискриминации при получении доступа к службе;
- подконтрольность и подчиненность военнослужащих по службе, в сочетании с субординацией с учетом градации должностей;
- предоставление военнослужащим специальных гарантий в части оплаты труда, права на отдых, пенсионного обеспечения, соответствующих их особому специальному статусу.

Это связано с тем, что ключевая цель службы в ВС РФ связана с защитой государства, его целостности, суверенитета, решением задач обороны и безопасности. Решение этих задач возможно и путем применения специальной военной техники, ведения военных операций, боевых действий.

На сегодняшний день вместо прежней правоохранительной службы законодатель называет иные виды службы. Однако до настоящего времени четкое определение того, какие виды службы относятся к «иным»,

отсутствует. Несмотря на отказ от прежней терминологии, иные виды службы все также тяготеют к деятельности, связанной с реализацией специальных задач и функций правоохранительного характера.

Формальный отказ от обобщения всех иных типов профессиональной служебной деятельности в категории службы правоохранительной, стоит признать правильным решением со стороны законодателя. Законодатель вследствие наличия правовых неточностей и противоречий принял решение о необходимости отказаться от использования термина «правоохранительная служба». Однако это не привело к размыванию правовой природы данной разновидности служебной деятельности и сохранило актуальность в части запроса на нормативное регулирование данного аспекта.

К государственной службе иных видов можно отнести любую государственную деятельность, которая связана с охраной прав и общественной безопасности, при этом не относящаяся к гражданской или военной службе. В условиях отсутствия точного определения данного понятия и его существенных признаков, проблемный характер наличествует и в части выделения функционала деятельности тех или иных учреждений и служб, которые условно отнесены к иным видам государственной службы.

В рамках единой системы публичной службы необходимо обеспечить учет специфики государственной службы, реализуемой на федеральном и региональном уровнях управления, и муниципальной службы – на местном уровне управления. Требуемым условием работы системы публичной службы должно выступать единство публично-правового статуса государственных гражданских служащих и муниципальных служащих. Оно предопределено особой служебной связью между нанимателем и служащим, регулированием специальным законодательством при ограниченной регламентации трудо-правовыми нормами, концептуально близкими служебными обязанностями и содержательно едиными полномочиями.

В статье 32 Конституции РФ говорится о равном доступе граждан только к государственной службе, что затрудняет понимание муниципальной

службы как института публичного права. В целях уточнения этого аспекта, нужно изложить часть четвертую ст. 32 Конституции России в следующей редакции: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к публичной службе, включая государственную службу и муниципальную службу».

Предлагается дополнить институт конфискации имущества по отношению к лицам с повышенными коррупционными рисками по должности – государственными служащим. Для этого следует расширить перечень подконтрольных лиц, дополнив ст. 1 Закона №230-ФЗ словами «...а также иных лиц, в отношении которых доказано активное содействие совершению коррупционного преступления или получения выгод от его совершения».

Учитывая различия с точки зрения степени коррупциогенности должности, необходимо варьировать последние. При принятии решения о степени коррупциогенности следует принимать во внимание такие факторы, как степень независимых полномочий, наличие или отсутствие права распоряжаться денежными ресурсами, возможности единолично выносить те или иные значимые решения. Вывод относительно степени коррупциогенности должности государственного гражданского служащего должен предполагать суммарный учет всех этих и им подобных факторов повышенного риска.

Отмечается, что регулирование конкурсных процедур в нашей стране несколько проседает. В частности, серьезной проблемой является оторванность друг от друга кадровых резервов государственных органов. Лица, включенные в соответствующий резерв и потенциально подходящие для замещения должности, не могут получить назначение в ином органе, регионе, на ином уровне публичной власти, где есть дефицит кадров, в упрощенном порядке, из резерва, поскольку они друг с другом не взаимосвязаны. В целях оптимизации кадровой политики необходимо обеспечить ведение единого унифицированного реестра кадров на

федеральном, региональном и местном уровнях с возможностью использовать соответствующую информацию для принятия кадровых решений всех элементов подсистемы государственной и муниципальной службы.

В качестве же общего вывода, можно отметить, что оптимизация работы системы государственной службы в стране должна вестись на системной основе. Повышение эффективности работы системы государственной службы требует выработки новых инструментов борьбы с коррупционными проявлениями со стороны служащих. Поэтому перечень запретов и ограничений, требований к служебному поведению, нуждается в пересмотре.

Инструменты борьбы с недоработками должны предполагать комплексные решения, такие как унификация квалификационных требований и перечня гарантий, запретов и ограничений в адрес служащих внутри их единой системы; внедрение единого кадрового реестра публичной службы и создания инструментария назначения на должность в другом регионе или другом элементе подсистемы государственной или муниципальной власти из данного реестра и пр. Работе в данном направлении должно сопутствовать развитие системы корпоративных ценностей в части нетерпимости к проявлениям коррупции, роста престижа работы на службе, а также совершенствование антикоррупционных механизмов. Все эти и прочие инструменты должны учитывать особенности динамически развивающейся среды, политические и конъюнктурные аспекты, возможности экономики и пр., проявляя высокий уровень адаптивности них с учетом важнейших государственных интересов.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Местное самоуправление как форма публичной власти: конституционные ожидания и реальные конструкции // Юридический мир. 2020. № 1. С. 15-23.
2. Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2012. № 6. С. 6-9.
3. Апелляционное определение СК по гражданским делам Вологодского областного суда от 10.02.2016 по делу № 33-797/2016 // СПС «Гарант». [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/139847139/paragraph/1:0> (Дата обращения: 20.01.2025).
4. Блещик А.В. К вопросу о содержании понятия «единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 16 - 21.
5. Багдасарян С.Д., Гришина Т.М. Исторические корни местного самоуправления в России // Вестник Армавирского государственного педагогического университета. 2022. N 1. С. 94.
6. Баталова Ю.В. Государственное и муниципальное управление : учебник для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2024.
7. Батрова Т.А., Жеребцов А.Н., Аверина К.Н. Комментарий к Федеральному закону от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2022.
8. Белых А. Образование и происхождение: из истории гражданской службы в России в XIX веке // Экономическая политика. 2021. Т. 16. № 4. С. 144 - 169.
9. Борщевский Г.А. Государственная служба : учебник и практикум для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2023. 675 с.
10. Буянов И.В. Понятие и сущность российской государственной

правоохранительной службы // Административное право и процесс. 2011. № 11. С. 49-54.

11. Василенко И.А. Государственная и муниципальная служба. Москва: КНОРУС, 2018. 455 с.

12. Гулин В.В. Особенности и проблемы организации местного самоуправления на федеральной территории Сириус // Молодой ученый. 2024. № 49 (548). С. 461-463.

13. Добренков В.И., Кравченко, А.И. Социология: Учебник: В 3 т. Москва : ИНФРА-М, 2000. Т. 3. 655 с.

14. Исаев И.Д. О некоторых проблемах нормативно-правового регулирования федеральной территории "Сириус" // Вопросы российской юстиции. 2022. № 17. С. 120 - 130.

15. Казимилова У.С. Проблемы конституционного контроля в условиях российской политико-правовой модернизации // Реализация теории конституционализма в правоприменительной практике Российской Федерации: сборник статей по мат. Междун. научно-практ. конф. Северо-Западный филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия». Санкт-Петербург, 2021. С. 134.

16. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

17. Кокова Т.Ю. Административно-правовой статус государственных служащих // Сборник статей Международного научно-практического конкурса. 2018. С. 242-254.

18. Комахин Б.Н. Особенности прохождения службы в органах внутренних дел и федеральной государственной гражданской службе, отличительные черты // Административное право и процесс. 2024. № 2. С. 33 - 38.

19. Конин Н.М. Административное право России. Учебник. Москва : Проспект, 2010. 475 с.

20. Коновалов В.А. Ренессанс публичной службы в Российской Федерации // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2021. № 1 (47). С. 33-39.

21. Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года (ред. от 01 июля 2020 года) // Российская газета. - № 144 (8198). - 04.07.2020.

22. Крахмалов А.Н. Проблемы механизма прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2015. № 2. С. 6 - 9.

23. Лапа Е.П. Конституционно-правовые основы публичной службы в Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2011. № 2 (53). С. 51 - 54.

24. Ларькина А.П., Свешникова Л.Н. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3.

25. Липски С.А. О позиционировании массива норм, регулирующих государственную гражданскую службу // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 4. С. 45 - 50.

26. Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов / под редакцией Л.Л. Попова. Москва : Издательство Юрайт, 2024.

27. Михеева Т.Н. Служба в органах местного самоуправления: современные тенденции и исторический опыт // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2023. № 2. С. 2 - 5.

28. Мухлынина М.М. Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете поправки 2020 года к Конституции Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2020. № 2. С. 30-34.

29. Нагибина Т.Н. Трансформация конституционно-правовой модели взаимодействия органов местного самоуправления с органами

государственной власти в единой системе публичной власти// Скиф. Вопросы студенческой науки. 2023. Выпуск 06. 2023. С. 396-399.

30. Определение Конституционного Суда РФ от 29 января 2015 № 224-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крайнова Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 части 1 статьи 13 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и частью 2 статьи 29 Федерального закона «О полиции» [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс.

31. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16.01.2024 № 88-2825/2024 (УИД 31RS0016-01-2023-000815-23) [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс.

32. Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26.11.2024 № 88-21092/2024 (УИД 89RS0001-01-2023-001051-18) [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс.

33. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления в 2 ч. Часть 1: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. Москва: Изд-во Юрайт, 2019. 367 с.

34. Письмо Минтруда России от 21.03.2023 № 28-6/10/П-2161 «О направлении Инструктивно-методических материалов» (вместе с Инструктивно-методическими материалами по вопросам реализации Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 2022 № 968 «Об особенностях исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов в области противодействия коррупции некоторыми категориями граждан в период проведения специальной военной операции») [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс.

35. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 «О системе органов государственной власти в Удмуртской

Республике» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/1700000/>. (Дата обращения: 18.01.2025).

36. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 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» [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс.

37. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.11.2012 № 26-П «По делу о проверке конституционности положения ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 48. Ст. 6744.

38. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.02.2020 № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой» [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс.

39. Праскова С.В. О полномочиях органов публичной власти федеральной территории «Сириус» // Академический юридический журнал. 2021. Т. 22. № 4 (86). С. 307 - 317.

40. Праскова С.В. О природе элементов системы органов федеральной территории «Сириус» // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 11. С. 18 - 25.

41. Разъяснение Комитета об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее «государственной службы иных видов» [Электронный ресурс]. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/154902>. (Дата обращения: 19.01.2025).

42. Растрюгина К.С. Институт государственной гражданской службы в России: актуальные проблемы и перспективы развития // Современные

научные исследования и инновации. 2018. № 10 [Электронный ресурс]. URL: <https://web.snauka.ru/issues/2018/10/87740> (Дата обращения: 20.01.2025).

43. Селезнева С.В. Проблемные аспекты иных видов государственной службы в России // Трибуна ученого. 2020. № 5. С. 217-223.

44. Слепышев А.Л. Государственное управление в современной России: теория и практика // Социум и власть. 2014. № 2. С. 91-99.

45. Старилов Ю.А. Служебное право в России: многозначные новеллы законодательства о государственной службе 2020 - 2022 гг. // Вестник ВГУ. 2022. № 4. С. 366 - 391.

46. Стельмашенко О.В. Конкурс на государственной службе как механизм реализации государственной кадровой политики Российской Федерации // Вестник Забайкальского государственного университета. 2019. № 25 (5). С. 97-103.

47. Таева Н.Е. Законодательство о гражданстве Российской Федерации - современный этап развития // Закон. 2024. № 3. С. 48 - 58

48. Телегин А.С. К вопросу об иных видах государственной службы // Пермский юридический альманах. 2018. № 1. С. 132-139.

49. Терентьева А.А. Характеристика нормативного правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации // Вопросы науки и образования. 2016. № 1. С. 63-69.

50. Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. Москва: Изд-во Норма, 2005. 655 с.

51. Указ Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 (ред. от 15.01.2024) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. ст. 3314.

52. Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (в ред. от 10.10.2024) // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://pravo.gov.ru>, 10.10.2024.

53. Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 22.08.2024) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. ст. 118

54. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 (ред. от 26.02.2024) «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 20 мая 2009. № 89.

55. Указ Президента РФ от 29.12.2022 № 968 «Об особенностях исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов в области противодействия коррупции некоторыми категориями граждан в период проведения специальной военной операции» // Собрание законодательства РФ. 02.01.2023. № 1 (часть I). ст. 195.

56. Указ Президента РФ от 04.01.2024 № 10 «О приеме в гражданство Российской Федерации иностранных граждан, заключивших контракт о прохождении военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации или воинских формированиях, и членов их семей» [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс.

57. Указ Президента РФ от 14.11.2024 № 974 «О государственных должностях Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 14.11.2024.

58. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Москва: НОРМА, 2020. 176 с.

59. Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. ст. 2990.

60. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 02.10.2024) «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. ст. 1475.

61. Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. 1998. ст. 2331.

62. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. № 104. 31.05.2003.

63. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. № 162. 2004.

64. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.09.2024) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

65. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

66. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «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.

67. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (часть 4). ст. 6953.

68. Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «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.

69. Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 19.07.2018.

70. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «О федеральной территории «Сириус» // Российская газета. № 292. 2020.

71. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. № 294. 2021.

72. Федеральный закон от 05.12.2022 № 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 50 (Часть III). ст. 8792.

73. Федеральный закон от 10.07.2023 № 287-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 10.07.2023.

74. Федеральный закон от 04.08.2023 № 436-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 32 (часть I). Ст. 6168.

75. Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору») // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

76. Чаннов С.Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть? // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 70-77.

77. Шкатулла В.И., Маркин Н.С., Надвикова В.В. Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.И. Шкатуллы [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2023.

78. Blok A. American Corruption and The Decline of the Progressive Ethos // 23 Journal of Law and Society. 1996. № 18.

79. Lee G., Kwak Y.H. An open government maturity model for social media-based public engagement // Government Information Quarterly. 2012. Vol. 29. №. 4. P. 492 – 503.

80. Dawes S.S., Vidiasova L., Parkhimovich O. Planning and Designing Open Government Data Programs: An Ecosystem Approach // Government Information Quarterly. 2016. Vol. 33. №. 1. P. 15 – 27

81. Harrison T.M., Pardo T.A., Cook M. Creating Open Government Ecosystems: a Research and Development Agenda // Future Internet. 2012. № 4. P. 900 - 928.

82. United Nations E-government survey 2014. E-Government for the Future We Want. N.Y.: United Nations, 2014. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/en/research/un-e-government-surveys> (Дата обращения: 08.03.2025).