

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 «Административно-правовые основы формирования кадрового
состава государственной гражданской службы Российской Федерации»

Студент

М.А. Рахимова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Мусаткина

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

Тольятти 2020



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Содержание

Введение.....	3
1 Понятие, значение и сущность правового института «государственный гражданский служащий».....	11
1.1 Понятие «государственный гражданский служащий».....	11
1.2 Исторический опыт развития обязанностей, прав и гарантий государственного гражданского служащего.....	20
2 Теоретические основы регулирования государственной службы.....	26
2.1 Понятие правового регулирования государственной службы.....	26
2.2 Виды методов правового регулирования государственной службы.....	38
2.3 Система государственных гарантий гражданских служащих.....	51
3 Реализация юридической ответственности государственных гражданских служащих.....	65
3.1 Основания и механизмы юридической ответственности государственных гражданских служащих.....	65
3.2 Особенности реализации юридической ответственности государственных гражданских служащих в Самарской области.....	71
Заключение	82
Список используемой литературы.....	86

Введение

Актуальность исследования. Под актуальностью исследования данной работы можно выделить эффективность всей основополагающей составляющей структуры государственной гражданской службы, которая однозначно базируется непосредственно на эффективности всей государственной деятельности. И однозначно становится понятным, что на практике задачи государства обязаны решать его чиновники.

Рассматривая опыт стран мира, можно сделать заключение, что если гражданское общество организует труд чиновников в неправильном направлении и социально-правовой защитой их не обеспечивает, то в результате само же общество испытывает огромные сложности в качестве государственного управления¹.

В науке административного права очень малое внимание уделено исследованию и рассмотрению вопросов гарантий со стороны государства на гражданской государственной службе. Однако, следует отметить, что глобальная и интенсивная работа, проводимая в России и направленная на совершенствование законодательства государства, указывает на то, что необходимо решать проблемы, существующие в самой системе административного и правового регулирования.

Надо отметить тот факт, что наблюдается в последнее время тенденция, заключающаяся в том, что многие ученые очень активно рассматривают и описывают в журналах и статьях всевозможные проблемы и аспекты, затрагивающие проблемы, которые возникают в сфере государственной службы. Причем рассматриваются эти проблемы с различных точек зрения. Они включают в себя как правовую, так и социально-экономическую направленность. В российском государстве, надо сказать, постоянно и периодически вводятся в действие всевозможные новые нормативно-правовые

¹Weil P. Le Droit Administratif. P., 1968.

документы, имеющие разный уровень, которые характеризуют государственную службу с точки зрения ее базовых основ.

Также необходимо отметить, что, периодически вводятся всевозможные изменяющие или дополняющие аспекты, которые затрагивают функциональный аппарат деятельности гражданских служащих в органах всевозможных видов и ветвей государственной власти.

Также с однозначностью необходимо отметить, что в настоящее время очень большую значимость с фундаментальной точки зрения имеет место обсуждение проблема, заключающаяся в формировании административно-правового статуса государственного чиновника. Также проблемы формирования его гарантированных обязанностей и прав. И надо выделить тот факт, что очень, что много вопросов состоит в обновлении структуры самого процесса прохождения государственной службы, в общем и целом. Очень большой интерес со стороны общественности и органов государственной власти вызывают очень большое количество самих элементов, с помощью которых институты государственной власти осуществляют свою деятельность. Наше современное общество граждан также с каждым разом повышает свои требования и государственной гражданской службе.

В основу многочисленных преобразований, проводимых в Российской Федерации и касающихся непосредственно административных преобразований, а также воплощение в жизнь программ, которые направлены на усовершенствование и постоянное непрерывное развитие органов государственной власти в нашей стране, входят задачи, которые необходимо решать для того, чтобы повысить качественную эффективность трудовой деятельности всех государственных чиновников. Эти задачи являются основополагающими.

Усложняющим в нашем исследовании является тот факт, что в административно-правовом статусе представителей органов власти, по отношению к ко всем другим видам государственной службы заложены

частные элементы правового характера, которые вносят совершенно другие свойства. Эти свойства играют роль очень большого противовеса по отношению к иным видам госслужбы. При этом они оказывают очень существенное влияние на сам специфический процесс, с помощью которого обосновываются права и обязанности государственных чиновников.

«Вопрос выработки более нового регламента, относящегося к административно-правовому статусу гражданского служащего, имеет теоретический и юридико-прикладной смысл. Состав конкретизации, четкая корректировка, полноценное осуществление прав и выполнение обязанностей гражданскими служащими характеризуют эффективность государственного управления, качественное выполнение управленческих функций, регулирование государственных задач, решение трудных социальных и политических целей, которые стоят перед Россией¹.»

В данной диссертации проведено исследование административно-правового статуса государственных гражданских служащих, и вопросов набора и состояния кадрового состава. Данное исследование проводилось путем анализа законодательства, непосредственно относящегося к гражданской службе.

Объектом исследования определим общественные отношения, которые регулируются нормами права, данные отношения непосредственно складываются между российским государством и государственным служащим. А что касается непосредственного возникновения данных отношений, то такая процедура происходит в результате реализации и в общем итоге установления гарантий государства определенных для государственных чиновников.

Предмет исследования. Что касается предмета исследования, то непосредственно в данной работе под ним можно выделить определение понятия правового статуса гражданских служащих, рассмотреть наиболее

¹ Andrew Gray, Bill Jenkins. From Public Administration to public Management Reassessing a Revolution //Public Administration. № 73. - London, 1995.

подробно их природу и сущность. Причем данный предмет исследования необходимо обязательно рассматривать с правовой позиции. Необходимо обязательно учитывать, как их содержание, так и обязательно рассматривать их особенности, которые должны подтверждаться и закрепляться законодательством в этой области.

Цель исследования. Необходимо проанализировать действующее законодательство в части административного регулирования предмета исследования, а также попытаться выдвинуть предложения по разработке и улучшению всех кадрового состава гражданских служащих как с теоретической, так и с практической точки зрения.

Задачи исследования. Под задачами диссертационного исследования определим формулировку и обозначение принципов, в результате которых происходит реализация прав и обязанностей госслужащих. Также проведем изучение и анализ структуры большинства видов государственных гарантий. Также задачей исследования поставим выявление значимых и основополагающих направлений, направленных на развитие и формирование самой системы гарантий, которые предоставляются чиновникам государством.

Методология исследования. За методологическую основу диссертации примем комплекс всевозможных научных методов, с помощью которых происходит познание явлений (сравнение, анализ истории правоведения по предмету исследования, конкретная социология, формальная логика).

Теоретическая основа исследования. В данном исследовании были проанализированы многочисленные работы ученых как из-за рубежа, так и отечественных представителей науки. Данные представители науки проводили исследование проблем и вопросов, заключающихся в реализации предмета исследования, т.е. прав, обязанностей и ответственности государственных служащих – в этом заключена теоретическая база диссертации. В научной литературе правовому статусу гражданских

служащих уделяется большое внимание. Такие ученые-правоведы как Москалев А.В.¹, Братановский С.Н.², Осиночкина Е.В.³, Муравченко В.Б.⁴, Козбаненко В.А.⁵, Михнева С.В.⁶, Миронов В.П. и другие

Существует лишь малая доля исследовательских работ в отечественной науке, которые посвящены данной тематике специально. В основном имеются исследования социологического характера: В.Д. Граждан, Л.А. Калиниченко, Ж.Х. Македонская, В.А. Романов. В работах юристов-ученых данная проблема описывается лишь фрагментами, либо они поверхностно захватывают данную тему, не раскрывая основные фундаментальные положения.

Поэтому становится очевидным, что очень большой объем научных исследований носит смежный к нашему исследованию характер и вместе с тем нет крупных основательных трудов по нашей проблеме. Поэтому однозначно можно сделать вывод о том, что исследование, проводимое в данной диссертационной работе, является очень значимым в условиях современности.

Необходимо также указать, что в работе использовались данные из справочных и энциклопедических источников. Основной акцент из научной и учебной литературы по большей части был сделан на анализ источников административного права и непосредственного изучения науки государственного управления.

¹Москалев А.В. Государственная гражданская служба: понятие, признаки, принципы // Вестник пермского университета. - 2012. - № 2(16). - С. 64 – 70.

²Братановский С.Н. Принципы организации и функционирования государственно й гражданской службы // Гражданин и право. - 2019. - № 5. - С. 3 - 6

³Осиночкина Е.В. Правовой статус гражданского служащего: становление, понятие и механизм реализации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. - Казань, 2006. – 225 с

⁴Муравченко В.Б. Правовое регулирование гражданской службы // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. – 2015. – № 2 (14). – С. 52 - 60

⁵Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. - 2003. - № 1. - С. 13 – 24.

⁶Михнева С.В. Правовой статус гражданского служащего в России (Нижевоолжский регион): Дис. ... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2018. – 223 с.

В качестве нормативной основы диссертации были взяты всевозможные законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации и международного права. Также в исследовании были использованы материалы судебной практики Российской Федерации (Верховный Суд, Конституционный Суд).

Новизна исследования. Новизна проведенного нами исследования с научной точки зрения основывается непосредственно в проведенном анализе. Причем статус кадрового состава описан на сегодняшний момент времени, когда происходит процесс усовершенствования государственного управления в Российской Федерации на основании имеющихся на современном этапе политических, экономических и социальных условий.

Для доклада на защиту диссертационной работы представлены проанализированные положения, в определяющей степени, которые представляются достаточно новыми или в определенной форме включают в себя очень много новых фактов с научной точки зрения:

1. Было сформулировано само определение понятия, расшифровывающее, что является кадровым составом госслужащих. Формулировка данного понятия выражается исходя из точки зрения государственной политики в сфере гражданской службы. Причем направления данной области политики государства непосредственным образом нацелены на обеспечение реализации гарантированных прав госслужащих.

2. На основании проведенного диссертационного исследования, было установлено, что на уровне законодательства Российской Федерации очень важно и обязательным образом необходимо закрепить и выделить определение понятия, являющегося предметом данной работы, таким понятием является: «кадровый состав гражданских служащих». Рекомендовано определение указанного выше понятия добавить в главу общих положений Закона № 79 о госслужбе РФ.

3. Был обоснован вывод о том, что гарантии, предоставляемые нашим государством для представителей органов власти, компенсируют ограничения, всевозможные запреты и требования с правовой стороны, причем эта компенсация позволяет в некоей степени возместить те трудности, с которыми сталкиваются государственные служащие в период несения ими своей службы. Поэтому происходит в какой-то мере уравнивание службы, которую проходит чиновник с правовой точки зрения. При этом госслужащим обеспечиваются определенные льготы и выгоды в период несения ими государственной службы, что нельзя сказать обо всех остальных категориях работающих граждан. Также это отличие включает в себя и меры социальной защиты представителей органов власти. Они также значительно отличаются от мер социальной защиты всех остальных российских граждан.

Отсюда следует вывод, который заключается в том, что на государственных чиновников должны распространяться ограничения правового характера. И эти ограничения должны накладываться в целях согласования их интересов. Они должны быть направлены на факты, при которых происходит сдерживание всевозможных неблагоприятных явлений. Они должны вносить определенный стимул в их поведение. А все это становится возможным только после того, как произойдет усовершенствование правовой законодательной основы о государственной службе. И это, в свою очередь, приведет к организации самой служебной деятельности данной категории субъектов.

В рамках рассмотрения этой проблемы становится очевидным, что если ограничения будут установлены не в полном объеме или же будут попросту ликвидированы, то это приведет к тому, что все негативное поведение, которое будет проявлять государственный чиновник, будет попросту оправдано. Причем такое поведение будет противоречить интересам государства и интересам гражданского общества в целом.

4. На основе анализа литературных источников были выделены принципы формирования кадрового состава, которые заключаются в

сочетании экономической эффективности, социальной пользы принцип subsidiarity, принцип необходимости в поиске новых приоритетов в социальной сфере, социальных ориентиров, их утверждения в жизни государственного общества.

Общие принципы эффективной деятельности системы гражданских служащих: активность, гибкость, научность, а также обязательная направленная адресность¹.

5. Объяснено положение о том, что структура государственных гарантий имеет материальный и финансовый характер обеспечительной направленности.

6. Было установлено, что юридические нормативно-правовые пробелы законодательства, регламентирующие прохождение государственной службы, в настоящее время не урегулированы, данная ситуация приводит к нарушениям законных прав представителя органов власти со стороны нанимателя.

На текущий период времени, имеется востребованность совершенствования процессов правового регулирования института кадрового состава чиновников в рамках единого правового поля.

Структура диссертации состоит из следующих разделов: введения, трех глав, шести параграфов, заключения и списка используемой литературы.

¹Неупокоев М.Д. Социальные гарантии государственных гражданских служащих: социологический анализ: дис. ... канд. соц. наук. М., 2004. С. 66.

1 Понятие, значение и сущность правового института «государственный гражданский служащий»

1.1 Понятие «государственный гражданский служащий»

В соответствии с критерием особенностей службы и функционального предназначения можно выделить сотрудников правоохранительной службы и государственных гражданских служащих. На основе количества должностных обязательств госслужащих разделяют на должностные лица и служащие, которые не являются должностными лицами. Должностные регламенты по типовым должностям государственной службы либо должностными регламентами по каждой отдельной должности и положения о соответствующих органах государства и подразделениях их структур определяют объем полномочий государственно-властного характера государственных служащих¹.

«Государственный гражданский служащий» является гражданином Российской Федерации (далее – РФ), возложивший на себя обязанность несения гражданской службы. Профессиональная служебная работа на должности гражданской службы осуществляется согласно служебному договору и акту о назначении на должность. Оплата труда гражданского служащего производится из бюджетного фонда субъекта РФ либо федерального бюджета»².

Государственных служащих можно разделить в соответствии с масштабами функционирования аппаратов государственной власти на государственных гражданских служащих каждого региона России и государственных служащих на уровне федерации. Общее число служащих в муниципалитете и прочих служителей органов самоуправления местного уровня, органов государственной власти субъектов РФ, государственных

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Монография / Г.В. Атаманчук. М.: РАГС, 2018. С.188

² Головистикова А. Проблемы теории государства и права / А. Головистикова, Ю. Дмитриев. М.: Эксмо, 2017. 832с.

служащих органов государственной власти федерального уровня, других органов государства составляет 1053,1 тысяч человек, в том числе 315,1 тысяч человек – это государственные гражданские служащие и другие работники нов исполнительной власти федерального уровня¹.

Федеральный государственный служащий согласно с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 №58-ФЗ является гражданином, осуществляющим на должностях федеральной государственной службы (правоохранительной, гражданской, военной) служебную деятельность профессионального характера и получающим за счет средств бюджета федерального уровня денежное содержание (вознаграждение, довольствие)².

Также понятие «государственный гражданский служащий» можно рассматривать в нескольких аспектах³:

1. Уголовно-правовая точка зрения: государственный гражданский служащий является особым субъектом административной и уголовной ответственности, несущим ответственность за правовые нарушения против интересов государственной службы и государственной власти.

2. Административно-правовая точка зрения: государственный гражданский служащий – представитель власти, который применяет административно-правовые санкции, реализует правоохранительные полномочия и меры, имеет особые организационно-распорядительные, властные полномочия.

3. Государственно-правовая точка зрения: государственный гражданский служащий представляет собой «слугу» государства (его органов), который наделен им правами разного значения и характера;

¹ Радченко Д.А. Дисциплинарная ответственность государственного служащего, соотношение административно-правового и трудового правового аспектов // Д.А. Радченко // Студенческий. 2017. № 18 (18).

² Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016).

³ Охотский Е.В. Государственный служащий. Статус, профессия, призвание / Е.В. Охотский. М.: Экономика, 2016. С.345

продукт развития государства и общества, призвание которого заключается в осуществлении государственных функций.

Государственным гражданским служащим выступает гражданин Российской Федерации, который за поощрение в виде денег исполняет обязанности по должности государственной гражданской службы, обладает профессиональными знаниями и навыками, а также знает государственный язык в возрасте не старше 65 лет и не моложе 18¹.

Понятие «государственный гражданский госслужащий» характеризуется следующими свойствами²:

1. Присвоение служащему соответствующего звания и чина, которые указаны специальной законодательной системой.

2. Служащий представляет собой физическое лицо работоспособного возраста, в совершенстве знающий государственный язык, имеющий законодательно утвержденные необходимые квалификационные требования и профобразование.

3. Предоставление гарантий, запреты, ответственность, ограничения, правовое состояние и обязательства служащего соответствующего уровня, а также сущность его рабочей деятельности устанавливают специальные законы федерального значения.

4. Служащий обязан соответствовать положениям и требованиям существующей законодательной системе.

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ впервые было дано определение о том, что нанимателем государственного гражданского служащего субъекта РФ выступает соответствующий субъект Российской

¹ Основы государственной службы и кадровой политики. [Электронный ресурс]. URL: <http://tuvanorchestra.ru/nazva>

² Черепанов В.В. Основы государственной службы кадровой политики / В.В. Черепанов. М.: Юнити-Дана, 2010. С.60-61

Федерации, а нанимателем федерального государственного служащего является само государство – Российская Федерация¹.

У каждого государственного гражданского служащего имеется определенный правовой статус (правовое положение). Прекращение, прохождение и поступление на государственную службу связано с особыми условиями, определенными для каждого государственного служащего, который реализует как по отношению к внешним субъектам права, так и внутри государственной администрации, предоставленные ему функции и полномочия².

На определенном этапе между государством и государственным служащим возникают определенные государственно-служебные правовые отношения, характеризующиеся присутствием ответственности, запретов и ограничений, обязанностей, взаимных прав и иных атрибутов правового статуса государственного служащего.

Обязанности государственных гражданских служащих являются обширными и зависят от должности, которую занимает конкретный служащий. Они состоят из следующих групп: ограничения, профессиональные, общеслужебные и должностные³:

1. Государственные гражданские служащие осуществляют общегражданские обязанности, установленные Конституцией РФ. К примеру, это несение военной службы, оплата налогов и сборов, сбережение природных ресурсов и т.п. Отдельные категории государственных гражданских служащих в соответствии с Конституцией РФ по определенным должностям совершают конкретные требования, определенные надлежащими инструкциями.

2. Государственный гражданский служащий не имеет право на разглашение государственных сведений и тайн, относящихся к личной

¹ Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016).

² Граждан В.Д. Государственная гражданская служба / В.Д. Граждан. М.: КноРус, 2014. С.150.

³ Оболонский А.В. Государственная служба: комплексный подход / А.В. Оболонский. М.: Издательство «Дело» АНХ, 2019. С.89-90.

жизни, чести и достоинству граждан. Вместе с тем, это ограничение выступает и обязанностью.

3. Есть установленные должностные и профессиональные обязанности. Для того, чтобы государственный сотрудник мог вести работу с применением служебной информации, соблюдал порядок трудового режима и на высоком уровне выполнял свои обязанности, поддерживается требование в соответствующем уровне квалификации. Согласно должностным обязанностям, государственный гражданский служащий должен: в утвержденном порядке, предусмотренном региональными и федеральными законодательными актами, осуществлять принятие соответствующих решений; вовремя, без задержек принимать к рассмотрению обращения местных органов власти, общественных учреждений, граждан, организаций.

4. Государственный гражданский служащий обязан: исполнять требования и распоряжения руководителей вышестоящих должностей, а также указы, которые не противоречат законодательству; выполнять обязанности, которые определены должностной инструкцией, честно и добросовестно; осуществлять поддержку утвержденного конституционного строя и давать гарантии по соблюдению норм Конституции РФ; предоставить защиту и соблюдение, основанных на законе гражданских интересов и прав.

Государственный гражданский служащий за лично совершенные действия несет ответственность в полном объеме, а также он несет ответственность за исполнение распоряжений соответствующих руководителей, дающихся в допустимых границах их полномочий. Тем не менее, ему запрещено совершать исполнение незаконных указаний и поручений. Если же произойдет, то государственный гражданский служащий должен представить сноску на положения законодательной системы и обоснование в письменном виде незаконности поручения, а также требуется

получение письменного подтверждения о том, что необходимо выполнить поручение¹.

Во всех сферах общественной жизни реализация полномочий органов государства происходит именно посредством государственных гражданских служащих. Однако состав государственных гражданских служащих является разным, так они трудятся в неодинаковых условиях, а их многофункциональное распределение по исполнению полномочий государственных органов – разнообразным². На основе данного фактора их можно разделить по разным критериям на определенные группы. Данное деление является значимым в следующих ситуациях³:

- выбор кандидатов на те или иные должности;
- с учетом особенностей вид государственной службы определение мер ответственности, обязанностей и полномочий;
- установление для замещения должностей государственной службы требований квалификационного характера;
- в соответствии с реальной потребностью кадров для государственной службы решение вопроса реализации и разработки программ их подготовки и т.д.

Конституционный принцип деления властей различает государственных гражданских служащих органов исполнительной, судебной, законодательной и представительной власти.

Контрольную и законодательную функцию в рамках, установленных российской Конституцией, относительно органов власти государства выполняют органы законодательной власти. Для успешного выполнения данных ответственных функций необходимо наличие сотрудников высокой квалификации. Именно поэтому, подбираются специалисты-практики и

¹ Правовое регулирование государственной службы. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.newreferat.com/ref-7398-1.html>

² Правовое регулирование государственной службы. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.newreferat.com/ref-7398-1.html>

³ Хабибулина О.В. Правовой режим государственной службы / О.В. Хабибулина // Lex russica. 2013. №8. С.850–851.

ученые в сфере права, информатики, экономики, финансов, управления государством на месте государственной службы (начальники отделов, руководящие лица аппарата и отдела секретарей, их ассистенты и советники, и пр.). Благодаря данному аппарату становится возможным обеспечение нормального функционирования парламента¹.

Исполнительно-распорядительную и организационно-управленческую деятельность осуществляют органы исполнительной власти. Главная их задача – обеспечить функционирование государства и бесперебойную работу государственного аппарата. Такая практика сформирована во всем мире². Данная система включает в себя практически 90% государственных служащих. Для управления необходимо наличие способности прогностического, системного и комплексного видения общественных отношений, явлений и процессов. Перечисленными качествами должны обладать все руководители, принимающие самостоятельные решения управленческого характера, а также другие государственные служащие, принимающие в подготовке этих решений непосредственное участие³.

Осуществление судебной власти возможно при помощи административного, уголовного, конституционного и гражданского судебного производства (статья 118 Конституции РФ). В статье 120 Конституции можно увидеть, что судебная власть осуществляет и иную функцию, которая заключается в возможности контролировать законность актов государственных и других органов. Однако, не только на аппараты соответствующих судов возлагается обеспечение исполнения судебных полномочий, но и на такие специальные органы, как: Федеральная служба судебных приставов и Судебный департамент при Верховном Суде РФ⁴.

¹ Перевалов В.Д. Теория государства и права / В.Д. Перевалов, В.М. Корельский. М.: Норма, 2016. С.105.

² McGregor Jr., Eugene B.; Campbell, Alan K.; Macy, John W.; Cleveland, Harlan (July–August 1982). «Symposium: The Public Service as Institution». *Public Administration Review*. Washington. p. 304-320

³ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Монография / Г.В. Атаманчук. М.: РАГС, 2008. С.160.

⁴ Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

В настоящее время количество государственных гражданских служащих уже сократилось на 20% из-за реформирования в центральном аппарате системы органов и структуры исполнительной власти федерального уровня. Ее оптимизация будет происходить за счет внедрения новых управленческих методов на государственную службу¹.

Правовое положение государственных гражданских служащих характеризуют звания такие, как: воинские и специальные, классные чины, дипломатические ранги. Так, государственным гражданским служащим присваиваются, классные чины и дипломатические ранги. Каждому госслужащему, занимаемому должность на госслужбе, в результате проведения экзамена по квалификации, аттестации или деятельности, принимая во внимания его личные достоинства, лично присваиваются данные категории административно-правового характера².

Классные чины и дипломатические ранги³ характеризуют должностное положение государственных гражданских служащих. Это связано с тем, что соответствующими законодательными документами устанавливаются перечни должностей по видам государственной службы с указанием, какие классные чины и дипломатические ранги соответствуют данным должностям¹⁹.

В соответствии со сроком службы различают государственных гражданских служащих, назначенных⁴:

- на некоторый срок государственной службы после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования;
- на период данного обучения;
- на неопределенный срок;
- на определенный срок.

¹ Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право / Ю. Н. Старилов. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2017. С.67

² Пугинский Б.И. Государственная служба / Б.И. Пугинский. М.: «Норма», 2010. С.45

³ Anderfuhren-Biget, Simon; Varone, Frédéric; Giauque, David (December 2014). «Policy Environment and Public Service Motivation». *PublicAdministration*. London. p. 807–825

⁴ Лукьяненко В.И. Контроль в системе государственной службы / В.И. Лукьяненко. М.: Изд-во РАГС, 2005. С.145

По другим критериям в зависимости от ее цели можно производить классификацию государственных гражданских служащих. Так, ниже приведен анализ состава государственных гражданских служащих по различным признакам демографического характера¹:

– в размерах оплаты труда наличие значительной разницы между работниками негосударственного экономического сектора и государственными, муниципальными служащими;

– на должностях, которые отнесены к старшим и младшим группам должностей государственной службы, отмечается значительный процент женщин (более 70%);

– средний возраст в аппаратах федеральных судов и органов прокуратуры – 37 лет, а государственных служащих – 40;

– стаж работы лиц в органах государства, замещающих должности государственной службы, более 15 лет имеют только 25%, а большая часть – от 5 до 10 лет;

– высшее профессиональное образование имеют более 73% государственных служащих.

Всех государственных служащих также можно разделить на две основные группы²:

– служащие, которые не принимают присягу (служащие управлений и отделов областной администрации);

– лица, которые принимают присягу (прокурорские работники, сотрудники таможенных органов, военнослужащие и т.д.).

Таким образом, можно сказать о том, что государственным гражданским служащим выступает гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы и осуществляющий профессиональную служебную деятельность на

¹ Гусев А.В. Государственная гражданская служба: сочетание публично-правовых и частноправовых начал / А.В. Гусев // Российский юридический журнал. 2012. № 6. С.189–190.

² Лукьяненко В.И. Контроль в системе государственной службы / В.И. Лукьяненко. М.: Изд-во РАГС, 2005. С.111

должностях гражданской службы в соответствии с актами о назначении на должности и со служебными контрактами и получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

1.2 Исторический опыт развития обязанностей, прав и гарантий государственного гражданского служащего

Надо отметить в России с самого давнего периода времени само определение понятия службы выражалось в самом отношении, определяло обязанность и верность. В это понятие входил долг и преданность перед Отечеством. Также служба строилась на том, что ее субъекты предоставляли определенные услуги, и, несомненно, их работа была направлена на защиту интересов.

В те далекие времена характеристики службы заключались в духовной и ценностной направленности тех, кому служат, а также и самих субъектов службы. Материальные факторы являлись лишь частью этих характеристик. Эти факторы заключались в периоде времени, в течение которого сама служба проходила, а также в количестве выработанных товаров. Служители государства руководствовались обоюдной принадлежностью к чему-то для них очень важному, например, в нашем случае это важное было самим государством. И интерес к такой службе был взаимным.

В 1682 году в российском государстве отменяют местничество. Этот факт определяет главный переломный момент, государственное управление встает на путь проведения реформ. При воеводах организовываются аппараты управления.

В 1-ой половине девятнадцатого века служба власти в государстве претерпевает новое усовершенствование. Этот период связан с именем выдающегося деятеля государства российского Михаила Михайловича Сперанского.

«В 1809 году он издает Указ «Об обязательном экзамене для реализации своей деятельности на государственной гражданской должности»».

Данный Указ вводит обязательное условие для прохождения государственной службы, который заключается в наличии высшего образования.

В дальнейшем этот документ уже утратил свою силу, однако же он положил начало к тому, что начали появляться совершенно новые критерии, которые должны относиться к госслужбе страны.

Следующий этап усовершенствования государственной службы происходит в девятнадцатом веке. В это время вступают в действие документы, в которых прописывается регламент данного вида служебной деятельности. В данном регламенте прописываются определенные требования для служащих на государственной должности. Запрещается наличие любого вида родственных связей на государственной службе. Госслужащий становится обязан вести образ жизни, определенный данным регламентом. Установленный таким образом образ жизни не в коей мере не должен дискредитировать государственную власть в части ее авторитетности и чести. Чиновникам запрещается вести определенный вид занятий, содержание которых напрямую зависело от их должности и чина и оплачивалось денежным вознаграждением, появилось право на законное пособие, появилось право на пенсию, если чиновник выходил в отставку.

Также следует отметить, что у госслужащих появилась еще одна важная гарантия, заключающаяся в защите от всевозможных преступлений, которые могут произойти в тот момент, когда чиновники исполняют свои обязанности.

Еще один существенный момент заключался в установлении особого порядка по отношению к государственным служащим если имел место факт судебного разбирательства.

У госчиновников периода царской России была специальная форменная одежда. На каждого госслужащего заводился формулярный список, который являлся обязательным.

Можно сделать определенные выводы, которые заключаются в том, что в дореволюционный период законодательство, касающееся государственной службы было достаточно продумано по многим деталям, а сама структура службы в органах государственной власти представляла собой достаточно сформированную систему.¹

А теперь перейдем к периоду, когда действовала советская власть. В это время, многие законы, касающиеся непосредственно гражданской службы, были отменены.

А вот в период конца восьмидесятых годов опять происходят перемены, в это время власть приходит к выводу, что закон о государственной службе однозначно необходим и происходит введение данного законодательного акта в действие.²

Если провести анализ развития государственной службы в период времени до 2000 года, то можно с уверенностью сказать, что в это время была поставлена задача обновления этого института. И данная задача была настроена на построение аппарата страны совершенно нового формата. Данный институт власти должен был стать высокоорганизованным, в нем должны работать профессионалы высочайшего уровня, и в то же время он должен стать экономичной структурой.

Для того, чтобы реализовать в жизнь поставленную задачу, нужно было обязательно установить на законодательном уровне тот административно-правовой статус чиновников, которым они уже обладали на тот период времени.

¹ Thomas Ellwein. Das Dillema.der Verwaltung. Verwaltungstruktur und Verwaltungre-formen in Deutschland. Mennheim; Leipzig; Wien; Zurich: BI- Tacshenbuchverl., 1994.

² КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 7-е изд. - Т. 1. -М.: Госполитиздат, 1953. - 858 с.

Необходимо обратить особое внимание на Конституцию нашей страны. Она была утверждена 12.12.1993 года. В этом законодательном акте отводится очень большое значение вопросам регулирования гражданской службы с правовой точки зрения. В этом законодательном документе, и только в нем, указан перечень государственных должностей нашей страны, которые имеют право непосредственно исполнять полномочия органов, относящихся к государственной власти. В Конституции Российской Федерации определены виды компетенций, относящихся к исполнению своих непосредственных полномочий Президентом нашей страны, Государственной Думой Российской Федерации, Советом России. Данные компетенции описывают правила определения и освобождения от должности данных категорий служащих.¹

31.07.1995 года был принят очень важный федеральный законодательный акт, который утвердил основы госслужбы в России. Этот важный правовой документ установил основные, с правовой точки зрения, положения по непосредственной организации всей системы службы в органах госвласти. В данном нормативном документе были прописаны основополагающие положения по вопросам статуса государственных чиновников, а также был прописан порядок, согласно которому устанавливается сам процесс прохождения такого вида службы. Надо отметить что цель, которую в главном смысле преследовал данный закон была направлена о, чтобы создать и сформировать общую правовую базу рассматриваемого института, так как это бы могло придать гражданской службе характер профессионализма еще в большей мере.

Очень долгий период времени, рассматриваемый нами закон, имел место основного действия. Однако он теряет свою силу 27 июля 2004 года. Закон об основах государственной службы в России имел определяющее

¹ Игнатов В.Г. Государственная гражданская служба: Учебник / В.Г. Игнатов. -М.: МарТ, 2005. -512

значение и действие на законодательные акты субъектов Российской Федерации на разных уровнях власти.

Далее рассмотрим довольно-таки длительный период времени 1995-2003 гг. В этом промежутке проводится очень объемная работа, которая заключалась в исполнении всех законодательных требований, которые выдвинул Федеральный Закон об основах госслужбы в нашей стране. В стране активно формируется законодательная база. Причем эта база была направлена на практическую реализацию развития исследуемого органа власти.¹

В июле 2004 года Президент нашей страны подписывает Указ, в котором описаны меры, направленные на усовершенствование рассматриваемой системы государственной службы (16.07.2004 г.). Совместно с этим глава государства проводит реформирование системы государственной службы, в связи с чем он утверждает состав рабочей группы (межведомственной) деятельность которой как раз и будет направлена на осуществление мероприятий по реформированию системы госслужбы.

Через некоторое время создается комиссия, которая начинает заниматься вопросами госуправления, направленными на ее усовершенствование. Данная комиссия создается при Президенте².

Реформирование данного государственного института продолжается. В него включаются все более новые задачи. Реформы направлены на то, чтобы госслужба повышала свою эффективность. Государство обязано быть заинтересованным в том, чтобы наше гражданское общество было правовым. Реформирование системы обязано быть направлено на укрепление российского государства. На государственной службе необходимо было сформировать единые системы. Причем в данные системы важно было включить очень важные элементы, затрагивающие исторические, национальные и культурные интересы гражданского общества в целом.

¹ Guide to Government. The Civil Service. L., 2003.

² Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс / А.А. Гришковец. - М.: Дело и Сервис, 2003.-464 с.

В июле 2003 года главой государства подписывается новый Указ (23.07.2003 г.), в котором были четко прописаны административные методы реформирования в 2003-2004 гг. Считалось, что у министерств и ведомств в Российской Федерации имеются много лишних функций, в связи с этим их необходимо было ликвидировать. А это повлекло бы за собой, в свою очередь, сокращение штата и назначение им денежного содержания согласно их профессиональной деятельности и эффективности.

2 Теоретические основы регулирования государственной службы

2.1 Понятие правового регулирования государственной службы

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

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

В доктрине правовое регулирование понимают по-разному.

По мнению Л.С. Явич, правовое регулирование выражается в различных вариациях юридического воздействия государства на действия граждан, которые осуществляются в интересах конкретной группы субъектов общественных отношений или общества в целом¹.

По мнению А.С. Пиголкина «правовое регулирование представляет собой все формы воздействия права на общественную жизнь: издание норм права, общевоспитательное воздействие права, осуществление правовых предписаний в конкретных действиях субъектов права, обеспечение исполнения этих предписаний, то есть само правомерное поведение, а также все то, что создает основу и предпосылку для такого поведения, обеспечивает его»².

А.М. Витченко, считает «воздействие» по смыслу более широким понятием, которое «включает в себя как «регулирование» с помощью

¹ Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. – М., 1961. – С. 26.

² Пиголкин А.С. Формы реализации норм общенародного права // Советское государство и право. – 1963. - № 6. – С. 26.

определенного правила поведения, так и другие средства и формы влияния на общественные отношения, например, воспитательное воздействие»¹.

В.В. Лазарев под правовым регулированием предлагает понимать только нормативно-правовое воздействие. Правовое воздействие, по мнению ученого, представляет собой «функционирование и нормативных, и индивидуальных юридических средств в совокупности»².

В.С. Нерсесянц под правовым регулированием понимает официально-властное установление и санкционирование государством различных общеобязательных правил (норм) поведения людей, упорядочивающих общественные отношения³.

Понятие правовое регулирование А.Ф. Черданцев определяет как регулирование общественных отношений, которое реализуется посредством норм права и других правовых средств⁴.

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

А.В. Малько понятие «правовое регулирование» и «правовое воздействие» считает несовпадающими, так как правовое регулирование – это только лишь одна из всех существующих форм воздействия права на общественные отношения⁵, которая осуществляется посредством всей системы юридических средств с целью их упорядочения⁶. Правовое воздействие же в отличие от правового регулирования представляет собой

¹ Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. – Саратов, 1974. – С. 26-28.

² Лазарев В.В. Сфера и пределы правового регулирования // Советское государство и право. – 1970. - № 11. – С. 39-40.

³ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 2002. – С. 435.

⁴ Черданцев А.Ф. Теория государства и права. – М., 2002. – С. 342.

⁵ Там же. – С. 27.

⁶ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М.: Юристъ, 2005. – С.26.

«весь процесс влияния права на социальную жизнь, сознание и поведение людей»¹.

Так и С.А. Комаров понимает правовое регулирование как одну из форм воздействия права на общественные отношения. В данном случае влияние на отношения в обществе осуществляется посредством таких правовых средств, как норма права, правоотношения и акты реализации права. Он отмечает, что правовое регулирование осуществляется с помощью системы специальных юридических средств, так как не все правовые категории регулируют общественные отношения, но в той или иной степени они влияют на них. Это позволяет определить место и роль этих категорий в правовой жизни общества².

В доктрине правовое регулирование определяют и как деятельность государства.

В.М. Сырых под правовым регулированием понимает возможность государства руководить поведением не только отдельных социальных групп и объединений различного характера, но и общества как целостной единицы³. А также, по его мнению, правовое регулирование можно рассматривать как один из видов регулирования социального, что в свою очередь находится в некоторой связи с религиозным, идеологическим, морально-нравственным, эстетическим и иными видами регламентации деятельности общества.

Также можно определить под правовым регулированием процесс воздействия государства на общественные отношения при помощи юридических норм (норм права) и других специально-юридических средств на действия людей и на общественные отношения в целях их упорядочивания и прогрессивного развития⁴.

¹ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М.: Юристъ, 2005– С.26.

² Комаров С.А. Общая теория государства и права. Курс лекций. – М., 1996. – С. 290.

³ Проблемы теории государства и права: учебник / Под ред. В.М. Сырых. – М.: Эксмо, 2008. – С.190.

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

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

Во-первых, по сравнению с правовым воздействием правовое регулирование является по сфере применения более узким понятием. Правовое регулирование не может упорядочивать такие сферы общественных отношений, как общественное сознание, правовая культура, общественное сознание, мысли и чувства отдельного индивида. В то время как право может оказывать воздействие на все сферы общественных отношений, мысли и сознание человека, правовую и общественную культуры и т.д., т.е. на все то, что не может быть урегулировано правом, но право в любом случае оказывает воздействие. Также можно заметить, объект правового воздействия затрагивает не только поведение, но и сознание, волю, мотивы поведения субъекта. В связи с чем, во-вторых, объект правового воздействия шире чем объект правового регулирования. И, в-третьих, правовое регулирование осуществляется путем обозначения конкретных прав и обязанностей субъектов общественных отношений, с использованием средств и методов правового регулирования¹. Правовое регулирование связано и взаимодействует с другими формами правового воздействия, несмотря на то, что правовое регулирование является одной из форм правового воздействия. Все остальные формы правового воздействия способствуют осуществлению правового регулирования.

По мнению автора, все разнообразие толкований правового регулирования можно свести к следующему: правовое регулирование - это форма социального регулирования, основанная на требованиях норм права. Правовое регулирование как специальное юридическое воздействие связано

¹ Пронина М.П. Правовое регулирование в современном российском обществе: понятие и особенности // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2011. - № 2 (15). – С. 70.

с установлением прав и обязанностей субъектов, их поведения в конкретных правоотношениях¹.

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

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

«Предметом правового регулирования являются общественные отношения, которые регламентируются правовыми нормами² и обладающие социальной значимостью, сознательно-волевым характером, доступны для внешнего контроля³. Правовой нормой называют, установленные государством правила поведения, которые будут регулировать общественные отношения, и которые помогают предотвратить нарушения с помощью мер государственного принуждения. Основные признаки правовой нормы:

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

¹ Демиева А.Г. О соотношении понятий «правовое регулирование», «саморегулирование» и «координация» экономической деятельности // Гражданское право. - 2015. - № 4. - С. 10.

² Дудин А.Л. Объект правоотношения (вопросы теории). – Саратов, 1980. – С. 37.

³ Черданцев А.Ф. Современное государство. – М., 2001. – С. 342-343.

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

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

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

Определение, данное Манохиным В.М. в юридической литературе считается традиционным и звучит оно следующим образом: «это одна из сторон деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также сама деятельность этого личного состава – государственных служащих – по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства». А.Ф. Ноздрачев считает, что государственная служба - это юридический институт, признаваемый гражданами, фактического исполнения власти государственной, а также применение законодательства в масштабе всего общества и реального времени¹. По мнению Ю.Н. Старилова к государственной службе относится вид трудовой деятельности, который

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих – М., 1999. - С. 14.

²Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. – Воронеж, 2012. – С. 131. 16

исполняется квалифицированными сотрудниками государственных учреждений для реализации задач и функций государства¹.

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

Система государственного управления - это многогранное понятие, которое стоит рассматривать с нескольких концепций. Во-первых, это совокупность органов государственной власти федерального, регионального и местного уровней, а также включающие в себя гражданскую службу, вооруженные силы, дипломатические представительства за границей и т. д.³

И с другой точки зрения, речь о государственной службе идет как о самом управленческом аппарате, кадрах чиновничества. Системы государственного управления - это устройство исполнительной власти, которым управляют высшие органы: глава государства, правительство, министры, руководители государственных ведомств.

Многолетний опыт других стран показал, что общество, в котором не сформирована работа государственных служащих, претерпевает видимые трудности, которые обусловлены качеством государственного управления. В рамках нынешнего усовершенствования государственного управления не прекращается преобразование государственной службы, на данный момент основными направлениями являются достижение результативной системы государственной службы Российской Федерации¹.

Государственные служащие не производят материальных ценностей, в отличие от работников иных видов деятельности, это и является

специфической чертой государственной службы. Объектом воздействия служащего является сознание и поведение людей.

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

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

субъектов Российской Федерации;

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

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

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

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

В ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² дано следующее определение государственной гражданской службы: «вид государственной службы,

¹ Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 22. – Ст. 2063.

² Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 31. – Ст. 3215.

который представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации».

Статья 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» содержит определение военной службы: «особый вид федеральной государственной службы, который исполняется гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах Российской Федерации и в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны (далее - воинские формирования), Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (далее - органы), воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранцами - в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях».

Следует обратить внимание на то, что до принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ в систему государственной службы входила правоохранительная служба, которая с принятием названного Закона

была заменена на «иные виды государственной службы». Не всеми учеными в доктрине данное изменение оценивалось положительно. При этом к основным признакам государственной службы иных видов относят службу в государственном органе, связанном с правоохранительной деятельностью¹.

К иным видам правоохранительной службы относят:

- службу в органах внутренних дел – «федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации (далее - органы внутренних дел), а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации» (пп. 1 ст. 1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²;

- службу в органах и организациях прокуратуры (ч. 1 ст. 40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»³);

- службу в Следственном комитете (ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»⁴);

- служба в таможенных органах – государственная служба, при которой осуществляется профессиональная деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему

¹Шайхатдинов В.Ш. К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, Менеджмент и Право. - 2016. - № 3-4. - С. 56.

² Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 49 (Ч. 1). – Ст. 7020.

³ Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 47. - Ст. 4472.

⁴ Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 1. – Ст. 15.

правоохранительных органов Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹);

- службу в управлениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы²;

- службу в федеральной противопожарной службе – «федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) на должностях в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на решение задач в области пожарной безопасности (далее - федеральный орган исполнительной власти в области пожарной безопасности), территориальных органах федерального органа исполнительной власти в области пожарной безопасности – региональных центрах по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органах, уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации, подразделениях, организациях и учреждениях федерального органа исполнительной власти в области пожарной безопасности (далее - подразделение), а также на должностях, не являющихся должностями в федеральном органе исполнительной власти в области пожарной безопасности, подразделениях, в случаях и на условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации»³.

Общественные отношения, которые регулируются Законом № 58-ФЗ определены в преамбуле к данному Закону, как «организационные и

¹ Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 30. – Ст. 3586.

² Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 (ред. от 28.12.2016) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. - № 33. - Ст. 1316.

³ Федеральный закон от 23.05.2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. - № 22. – Ст. 3089.

правовые основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации».

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

Основы несения государственной службы российским казачеством устанавливаются Федеральным законом «О государственной службе российского казачества»¹.

Правовые и организационные особенности прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации установлены в Федеральном законе «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации»².

Таким образом, с юридической точки зрения можно сказать, что государственная служба представляет собой комплексный социально-правовой институт, который включает в себя систему правовых норм, регламентирующих общественные отношения, связанные с организацией и функционированием государственной службы.

В связи с вышеизложенным, под правовым регулированием государственной службы следует понимать основную форму правового

¹ Федеральный закон от 05.12.2005 г. № 154-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 50. – Ст. 5245.

² Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 205-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 31. – Ст. 4174.

воздействия на общественные отношения, связанные с организацией и функционированием государственной службы с целью их упорядочения с помощью правовых средств.

2.2 Виды методов правового регулирования государственной службы

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

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

Так, В.А. Сапун в своем исследовании пришел к выводу, что правовые средства это такие вариации правовой природы, при использовании которых в процессе специальной правовой деятельности подвергают к определенному результату в решении политических, социально-экономических, нравственных и иных задач¹.

«С.С. Алексеев считает, что правовые средства – это «объективированные субстанциональные правовые явления, которые

¹Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: Дис. ... д-ра юрид. наук. - Н. Новгород, 2002. - С. 56.

обладают фиксированными свойствами, которые и позволяют реализовывать потенциал права, его силу»¹.»

«Н.И. Матузов и А.В. Малько полагают, что «правовые средства - это правовые явления, которые выражаются в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), благодаря которым удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей»². В учениях в качестве правовых средств признаются нормы и принципы права, договоры, правоприменительные акты, субъективные права, юридические обязанности, юридические факты, запреты, меры наказания, меры поощрения, льготы, акты реализации прав и обязанностей и т.п.

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

Однако в науке признается, что правовое регулирование осуществляется с использованием способов, именуемых в теории права методами правового регулирования³. Со слов С.С. Алексеева, понятия «метод» и «способ» являются близкими по смыслу и в значительной степени совпадают по своему содержанию⁴. Однако в своей работе ученый термин «способ» употребляет для обозначения таких правовых явлений, как обязывания, запреты и дозволения.

В юридической науке методами правового регулирования принято толковать как «способы юридического влияния, их совмещение, которое используется в данной области общественных отношений»⁵ или «определенные приемы и режимы (как сочетание способов) направляющего и закрепляющего воздействия на регулируемые общественные отношения,

¹Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. - 1987. - № 6. - С. 155-156.

² Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М., 2001. - С. 412.

³ См., например: Алексеев С.С. Общая теория права. - С. 217; Проблемы теории государства и права / Под ред. В.М. Сырых. - С. 197.

⁴Алексеев С.С. Общая теория права. - С. 217.

⁵ Там же. - С. 215.

предназначенные заставлять субъектов этих отношений к определенному их поведению и действиям либо воздержаться от них в интересах общества, других лиц и своих собственных»¹.

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

Правоведы метод правового регулирования изучают также как один из критериев отраслевого деления права. С.С. Алексеев отмечает, что «каждой отрасли права присущ свой особенный метод правового регулирования, отличительные черты которого концентрированно выражены в правовом положении (статусе) субъектов, а также в основаниях формирования правоотношений, способа определения их содержания, в юридических санкциях»².

Д.Е. Петров отмечает, что «метод правового регулирования является специально-юридическим системообразующим фактором для системы права и применительно к отрасли права являет собой концентрированное выражение ее содержания и социального назначения — совокупность специфически-юридических черт отрасли права, отражающих обусловленные прежде всего определенным родом общественных отношений приемы, способы, юридические процедуры и средства регулирования»³.

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

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

¹Проблемы теории государства и права / Под ред. В.М. Сырых. – С. 197.

²Алексеев С.С. Общая теория права. – С. 215.

³Петров Д.Е. Разграничение понятий «метод правового регулирования» и «правовой режим» при исследовании дифференциации системы права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2015. - № 4 (105). - С. 151.

характер и зависит от предмета правового регулирования¹. Применительно к отдельной отрасли права метод направлен на реализацию воздействия одного субъекта права на другого.

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

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

Так, принципами государственной службы является единоначалие и субординация (подчиненность) на службе (см., например: п. 9 ч. 1 ст. 4 ФЗ о службе в федеральной противопожарной службе, пп. 1 ч. 2 ст. 4 Закона № 342-ФЗ). Принцип единоначалия являет собой строгую субординацию и беспрекословное подчинение приказам командира (начальника). Например, неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказов непосредственных руководителей не согласуется и с его особым публично-правовым статусом как лица, осуществляющего конституционно значимые функции и свидетельствует о нарушении им должностного регламента и Присяги. Согласно п. 12 Дисциплинарного устава ОВДРФ² приказ, который отдает руководитель (начальник), обязателен для исполнения подчиненным сотрудником. Исключением является заведомо незаконный приказ. При получении приказа, противоречащего закону, подчиненный обязан

¹ Керимов Д.А. Методологические функции философии права // Государство и право. – 1995. - № 9. – С. 19.

² Указ Президента РФ от 14.10.2012 г. № 1377 (ред. от 07.04.2017) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 43. – Ст. 5808.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Основаниями возникновения правоотношений государственной службы являются юридические факты.

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

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

Можно разделить мнения ученых в отношении момента начала служебных отношений на две позиции: подходы представителей школы трудового и административного права. Представители административного права считают, что для возникновения правоотношений государственной службы необходим акт о назначении гражданина на должность государственной службы¹.

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

¹Соловьева А.К. Служебный контракт государственного служащего: правовое регулирование // Управленческое консультирование. – 2019. - № 3. – С. 39.

смысле, что свидетельствует о наделении гражданина особым правовым статусом, который включает в себя право действовать от имени и по поручению государства. Получается моментом возникновения служебного правоотношения в этом случае следует считать момент издания акта государственного органа о назначении гражданина на должность гражданской службы»¹.

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

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

Приверженцы трудовправовой позиции изучают служебный контракт с государственным служащим как один из видов трудового договора, который является основанием возникновения трудового правоотношения на государственной службе².

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

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

¹ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. - Саратов, 2018. – С. 179.

² Зайцева Г. Служебный контракт в свете меняющегося законодательства // Бизнес-адвокат. - 2005. - № 15. – С. 56.

Во-вторых, особый порядок поступления на государственную службу может вызвать и практические проблемы. Остается открытым вопрос о том, какие юридические последствия могут возникнуть при отказе гражданина подписывать служебный контракт уже после издания акта о назначении на должность. Некоторые ученые считают, что гражданин уже является государственным служащим, а значит, подлежит увольнению¹.

Почти все ученые сходятся во мнении, что в данной сфере невозможно использовать ст. 67 Трудового кодекса РФ² о фактическом допущении к работе по указанию работодателя, если трудовой договор не был заключен письменно. В Законе № 79-ФЗ конкретно не устанавливается, что дата издания акта о назначении на должность является моментом начала государственно-служебных отношений, как это сделано, например, в ст. 16 ТК РФ. Хотя именно в приказе о назначении на должность представителя нанимателя закрепляют конкретный день.

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

Последней составляющей отраслевого метода правового регулирования являются санкции. В ст. 57 Закона № 79-ФЗ отражены виды дисциплинарных взысканий, налагаемых на государственных гражданских служащих, за

¹ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. - Саратов, 2018. – С. 161.

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 3.

виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него служебных обязанностей.

Таким образом, государственный служащий обладает особым публично-правовым статусом лица, осуществляющего конституционно значимые функции, и наделяется соответствующими юридическими правами и обязанностями и тем самым вступает в конкретные правоотношения, которые упорядочиваются посредством правовых средств.

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

Если обратиться к общей теории права, то в зависимости от заложенных в юридической норме средств правового воздействия выделяют императивный, диспозитивный, поощрительный и рекомендательный методы правового регулирования¹.

В юридической литературе императивный метод правового регулирования называют также «односторонне-властным». Еще недавно его называли «административным». Термин в переводе с латинского означает «повелительный»². Данная трактовка достаточно точно определяет его сущность. Императивный метод правового регулирования - это предписание, которое требует безоговорочного исполнения³.

С.В. Бошно считает, что совокупность приемов и способов, которые составляют императивный метод правового регулирования основываются на началах субординации субъектов правоотношений, у которых нет выбора и

¹ Байтин М.И., Петров Д.Е. Метод регулирования в системе права: виды и структура // Журнал российского права. – 2006. - № 2. – С. 26.

²Frank, Sue A.; Lewis, Gregory B. (March 2004). «Government Employees: Working Hard or Hardly Working?». *The American Review of Public Administration*. 34 (1): 36–51

³Пронина М.П. Специфика метода правового регулирования в общественных отношениях // Научный поиск. - 2014. - № 3.2. - С. 55.

они должны подчиняться обязывающему или запрещающему предписанию¹. Именно обязывания и запреты являются юридическими средствами императивного метода правового регулирования, обеспечивающиеся санкциями правовых норм.

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

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

В учениях выделяют так же еще поощрительный и рекомендательный методы правового регулирования. С.В. Бошно считает, что рекомендательные и поощрительные нормы являются проявлением диспозитивного метода правового регулирования². Т.Н. Радько, Л.А. Морозова, В.В. Лазарев, поощрительные и рекомендательные методы относят к дополнительным методам, а императивный и диспозитивный по их

¹Бошно С.В. Способы и методы правового регулирования // Право и современные государства. – 2014. - № 3. – С. 55.

² Там же. – С. 57.

мнению являются главными методами регулирования общественных отношений¹.

Автор настоящей работы считает, что диспозитивный и рекомендательный самостоятельными методами правового регулирования².

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

Так же в науке выделяют и рекомендательный метод правового регулирования, который представляет собой «метод совета, указания на наиболее желательную модель поведения»³. Юридическими средствами этого метода правового регулирования являются рекомендации.

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

Сложным можно назвать вопрос о применении способов правового регулирования в сфере государственной службы. В доктрине можно встретить мнение, что характеристикой метода правового регулирования государственной службы «является сочетание двух типов правового регулирования – запрета и предписания»⁴. Другие ученые к этому добавляют еще и метод дозволения⁵.

А.В. Гусев считает, что общественные отношения, складывающиеся по поводу государственной службы, характеризуются власти-подчинения

¹ Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права. – М.: Проспект, 2016. – С. 233.

² См., например: Пронина М.П. Специфика метода правового регулирования в общественных отношениях // Научный поиск. - 2014. - № 3.2. - С. 55.

³ Оскамытный В.В. Общая теория государства и права. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – С. 442; Пронина М.П. Специфика метода правового регулирования в общественных отношениях // Научный поиск. - 2014. - № 3.2. - С. 55.

⁴ Дякина И.А. Службное право как комплексная отрасль права: Автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. – С. 33.

⁵ Старилов Ю.Н. Службное право. – М.: БЕК, 1996. – С. 42.

(предписания)¹. По мнению А.А. Гришкова, в перспективе видится усиление императивных методов регулирования государственной службы². Возражая данному автору, хотелось бы отметить, что императивные методы регулирования государственной службы являются средством повышения эффективного функционирования органов государственной власти³. В связи с чем, диспозитивные и поощрительные методы правового регулирования не могут быть исключены на государственной службе.

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

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

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

При помощи императивного воздействия реализуются публичные правовые интересы государственной службы благодаря закреплению в нормативных правовых актах обязанностей государственных служащих (см. ст.ст. 15, 18, 20.1, 20.2 и др. Закона № 79-ФЗ, ст. 12, 13 ФЗ о службе в федеральной противопожарной службе), запретов и ограничений (см. ст.ст.

¹ Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. – Екатеринбург, 2005. – С. 178-179.

² Гришкова А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. – М., 2003. – С. 50.

³ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / Под ред. Г.Н. Комковой. - Саратов: Научная книга, 2008. – С. 233.

16, 17 Закона № 79-ФЗ, ст. 14 ФЗ о службе в федеральной противопожарной службе), связанных с несением государственной службы, а также юридической ответственности. За виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него служебных обязанностей наступает дисциплинарная ответственность (см. ст. 57 Закона № 79-ФЗ, ч. 3 ст. 15 ФЗ о службе в федеральной противопожарной службе).

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

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

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

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

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

3. Правовое регулирование государственной службы – это основная форма правового воздействия на публичные отношения, связанные с

организацией и деятельностью государственной службы с целью их упорядочения с помощью правовых средств.

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

2.3 Система государственных гарантий гражданских служащих

Фундаментальные основы власти в любом государстве заключаются в эффективности деятельности его государственной службы. На это базируется авторитет и динамизм наивысшего уровня самого государства.

Надо отметить, что гражданское общество всегда нуждалось в государственных чиновниках. Но данная категория гражданских служащих должна быть независима от влияния на нее политических мировоззрений. Они должны стремиться выполнять свои государственные полномочия на пользу граждан нашей страны. И однозначно такая востребованность при анализе всевозможных источников имеет очень большую историю и базируется на очень серьезных исторических корнях.

На государственных чиновников распространяются требования Трудового кодекса Российской Федерации с особенностями, прописанными в Законе о гражданской службе.

Одним из самых главных и основополагающих направлений социальной политики Российской Федерации является социальная защищенность чиновников.

Государственный чиновник является основным субъектом исследуемой нами структуры. Поэтому данные элементы не могут рассматриваться один без другого. Отметим тот факт, что в любом государстве функционирование системы власти напрямую и первично зависимо непосредственно от того факта, в каком состоянии находится сам государственный аппарат. Также зависимость происходит от того, в каком качестве производится работа в органах государственной власти и служащих в этих органах чиновников.

Главная задача, которая стоит перед системой органов власти в стране, направлена на решение таких задач, которые обеспечивают порядок и законность в государстве и обществе. Также деятельность этой структуры должна решать задачи по защите прав и гарантированных свобод граждан России, и по организации такой защиты. Правоохранительные органы Российской Федерации возлагают на себя решение таких поставленных задач в первой степени.

Главная задача, которую должны выполнять госслужащие, заключается в непосредственном выполнении ими в указанных и определенных регламентом объеме своих обязанностей, которые должны носить профессиональный характер. Данный перечень обязанностей предоставляется в области государственного управления в рамках замещаемых должностей. Исполняя свои непосредственные обязанности госслужащие, в свою очередь, выполняют функции.

Само понятие государственной гражданской службы и понятие службы имеет очень тесную и неразрывную связь.

Надо отметить в России с самого давнего периода времени само определение понятия службы выражалось в самом отношении, определяло обязанность и верность. В это понятие входил долг и преданность перед Отечеством. Также служба строилась на том, что ее субъекты предоставляли определенные услуги, и, несомненно, их работа была направлена на защиту интересов.

В те далекие времена характеристики службы заключались в духовной и ценностной направленности тех, кому служат, а также и самих субъектов службы. Материальные факторы являлись лишь частью этих характеристик. Эти факторы заключались в периоде времени, в течение которого сама служба проходила, а также в количестве выработанных товаров. Служители государства руководствовались обоюдной принадлежностью к чему-то для них очень важному, например, в нашем случае это важное было самим государством. И интерес к такой службе был взаимным.¹

Сделаем акцент на определении самого понятия гражданской службы. У многих авторов данное понятие имеет различные формулировки. Если рассматривать двадцатилетний период развития института данного вида службы, то можно сказать, что до этого периода проходило формирование законодательной базы изучаемого нами института власти. И поэтому гражданская служба привлекала к себе намного большее внимание².

В настоящее время в нашей стране законодательная система состоит из трех уровней. В эту структуру входят акты, введенные в действие на международном, федеральном уровнях, субъектов нашего государства, локальные нормативные акты, которые принимаются в каких-то определенных государственных органах.

«По сведениям исследователей, положения об организации государственной гражданской службы закрепляют³:»

- «международная Конвенция о процедурах формирования условий занятости на гражданской службе, Рекомендации о процедурах формирования условий занятости на гражданской службе, Международный пакт о гражданских правах, а также и политических, который установил следующее: «Всякий гражданин может иметь право с учетом, какой либо

¹ Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. М, 2002. С. 38.

² Стариков Ю. Государственная служба в Российской Федерации. Воронеж, 1996. 478 с; Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. М, 2009. 287 с.

³ Игнатов В. Г., Охотский Е. В., Понеделков А. В. Организация государственной службы Российской Федерации. Ростов н/Д, 2006. С. 52.

дискриминации на участие в управлении государством», Всеобщая декларация прав человека, закрепляющая положение о равенстве прохождения гражданами государственной службы своей страны, Конвенция о правах женщин, провозгласившей единство прав мужчин и женщин на должностях в государственной системе;»

- «Конституция Российской Федерации, установившая приоритеты и главные организационные начала деятельности государственных органов, а также их аппаратов (ст. 32, 71, 97 и др.);»

- «Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58 «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации» - главном системообразующим законодательном акте о государственной службе общегосударственной значимости, выполняющем роль своего рода несущей конструкции всей системы правового регулирования государственной службы;»

- «Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», впервые в Российской истории в данном законе гражданская служба определена в главный вид гражданской службы, обусловлены требования к поведению во время прохождения государственной службы и урегулированию конфликта интересов. На основании только этого акта сформирован порядок перехода на контрактную структуру, а также к организации трудовой деятельности на основании должностного регламента;»

- компетенция, которая определяется непосредственно в сфере государственной службы в органах власти находит свое выражение в принятии подзаконных нормативных документов на федеральном уровне власти (Указов Президента и пр.);

- организация деятельности госслужбы на уровне субъектов Российской Федерации регулируются законодательными нормативными документами, принимаемыми на уровне соответствующих субъектов.

Еще раз выделим тот факт, что существует очень большое количество определений изучаемого и исследуемого понятия государственной гражданской службы.

Согласно определению Г.В. Атаманчука, «понимание службы государственного власти как прохождения службы в органах власти подводит к тому, что делит данное государство на органы государственной власти. Государство не может быть воплощением их совокупности, всякая ветвь власти, и именно, такой как исполнительная, является набором органов государственной власти, руководитель любого из органов может применять любой возможный арсенал власти к вверенной данному начальнику области общественной жизни, как будто это его частная собственность¹.»

Х.А. Валеев замечает тот факт, «что многие гражданские служащие обеспечивают как исполнение, так и сами выполняют полномочия органов государственной власти. К примеру, заместители министров, которые являются служащими органа государственной власти, по факту осуществляют некоторую часть полномочий органов государственной власти: дают распоряжения, подписывают документы финансового характера, так как уполномочены от имени органа государственной власти и т.д.»

Рассмотрев мнение различных ученых и авторов научных трудов можно сделать вывод, что исследуемый в нашей работе институт государственной власти сам характеризует как выполнение полномочий государства, так и непосредственное обеспечение выполнения указанных полномочий органов государственного управления.

Довольно странным является тот факт, что в определении государственной гражданской службы в законодательстве нашей страны вообще отсутствует категория «государство». Также не прописаны о конкретных целях вышеупомянутого государства, не указаны его функции. Вообще при этом становится не совсем понятным тот факт, для чего и

¹ Атаманчук Г. В. Управление: всегда есть варианты. М. 1999. С. 262.

вообще зачем существует этот институт власти в нашей стране и что заложено в основу его профессиональной деятельности¹.

«Гражданская служба осуществляется только в государственном органе власти. Государственной службой как специальным видом служебной деятельности, можно заниматься только в органах государственной власти, являясь сотрудником на должности гражданской службы, которая в свою очередь должна быть включена в реестр².»

Если опять вернуться к работам Г.В. Атаманчука, то у него «государственная гражданская служба представляет собой практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в органах государственной власти.»

Исходя из данного определения видна логика взаимоотношений правового характера между самим государством, а также органами его власти и должностями в государственных органах. Эти три элемента органически связаны между собой.

Выделяется четкий акцент на том, что лицо, которое замещает должность в госорганах направляет свою работу непосредственно на достижение целей, поставленных российским государством, а также на определение функций органов государственной власти в нашей стране.

Исходя из того, что эти элементы едины и взаимосвязаны, государственная служба приобретает очень высокую эффективность в правовом и социальном плане. А это несомненно ставит данный правовой институт на определенное место среди институтов права, институтов общества и конечно же институтов государственной власти.

При исследовании самого института гражданской службы необходимо обращать внимание на структуру взаимоотношений между чиновником и государством с точки зрения публичной и законодательной стороны.

¹ Валеев Х. А. Государственная гражданская служба как институт российского права: дис. канд. юрид. наук. М, 2006. С. 20.

² Черепанов В. В. Указ. соч. С. 47 - 49.

Структура таких взаимоотношений основывается на непосредственном подчинении государству.

Надо еще раз отметить что госслужащие выполняют задачи, которые устанавливает перед ними государство. Выполнение этих задач является одной из главных функций государственной службы.

«Данный подход позволяет устанавливать организационные, а также правовые и экономические аспекты гражданской службы, способствует к пониманию сущности государственного служащего как гражданина и человека¹.»

В Законе Российской Федерации о системе госслужбы (ст. 2) № 58-ФЗ от 27 июля 2003 года четко прописаны основные виды службы, входящие в изучаемую нами структуру:

- «государственная гражданская служба;
- военная служба;
- государственную службу иных видов.»

До первого января 2016года в России действовало законодательство, в котором выделялся отдельный вид госслужбы, называемый правоохранительной. Данная система службы является в общей системы госслужбы России отдельным самостоятельным институтом.

В Конституции Российской Федерации (ст. 71, пункт «т») прописано, что в ведении государства находится федеральная структура госслужбы.

В федеральном законе о госслужбе (статья 3) установлена характеристика государственной службы федерального значения.

«В связи с этим, функционирование по определению полномочий государственных органов субъектов Федерации не относится к федеральной службе, так же и в случае обеспечения полномочий лиц, занимающих должности в органах государственной власти субъектов Федерации².»

¹ Груздев В. С. Указ. соч. С. 26.

² Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: учебник / под общ. ред. И. Н. Барцица. М, 2007.

Надо также отметить, что в этой же статье Закона указывается, «что данная служба субъекта России является служебной трудовой деятельностью граждан на должностях государственной службы субъекта России по обеспечению выполнения полномочий данного субъекта, а также полномочий государственных органов субъекта России и лиц, занимающих должности гражданской службы субъекта России. Гражданская служба формируется и действует на основе особенных принципов, которые указаны в законодательстве¹.»

В законодательном содержании гражданской службы определены сущность и природа, являющиеся основополагающими критериями системы управления государством.

На законодательном уровне закреплена защищенность с социальной точки зрения государственных чиновников, и это является важным фактором, в результате которого повышается эффективность управления государством, что в свою очередь отражает характеристики государственного чиновника и качество его профессиональной деятельности.

Еще раз стоит заметить, что чиновник в государстве обладает с правовой точки зрения отдельным специальным статусом. Его положение в гражданском обществе юридически закреплено в специальном законодательстве. Исходя из этого можно утверждать, что госслужащий в российском праве является особым субъектом.

Ю.Н. Полетаева в своих работах указывает на то, что «Все нормы и стандарты Закона о служащих органов государственной власти являются особыми нормами. Данные стандарты и характеризуют сущность в правовом регулировании труда гражданских служащих².»

«Проводимые в России преобразования государственного аппарата указывают на постоянные изменения, относящиеся к правовому регулированию труда служащих органов государственной власти,

¹ Кирилин А. В., Нечаева Т. В. Государственная служба в России. М., 2003. С. 435.

² Полетаев Ю.Н. Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда / Ю.Н. Полетаев. - М., 2005. - С. 190.

способствуя к проведению исследований характеристик правового статуса обозначенных субъектов. В юридической науке отсутствует ответ на вопрос, о принадлежности их к субъектам трудового или административного права¹.»

В Конституции Российской Федерации указывается на то, что государственный служащий в России имеет как общий (конституционный), так и обладает особым трудовым статусом, который является особым.

Проанализировав вышеуказанное определение обозначим признаки, которые характеризуют госслужащего:

- 1) чиновник обязательно должен являться гражданином России;
- 2) в законодательстве нашей страны четко указаны обязанности, которые непосредственно связаны со служебной деятельностью этих субъектов власти исполнение в порядке, что необходимо исполнять чиновнику в обязательном порядке;
- 3) трудовая деятельность представителя органов власти должна быть оплачена. Причем данное денежное содержание должно осуществляться из средств бюджетов федерального уровня и из бюджетов субъектов РФ;
- 4) чиновник обязан осуществлять свою профессиональную деятельность эффективно и качественно;
- 5) для осуществления госслужащим своей деятельности с ним заключается служебный контракт и составляется акт, в котором прописывается факт назначения на соответствующую должность.

Стоит еще раз напомнить о том, что государственные чиновники обладают особым статусом с правовой точки зрения. Это связано с тем, что их трудовая деятельность имеет специфическую направленность. Эта деятельность тесно связана с функционированием нашего государства. Чиновники исполняют различные полномочия, которые выдвигают им органы власти и государственного управления.

¹R. Common, N. Flynn, E. Mellon Managing Public Services: Competition and Decentralization // Elsevier 2016. – P. 64.

В литературе юридического вида существует мнение о том, «что правоотношения трудового и административного характера, образующихся у служащих органов государственной власти в случаях выполнения служебных обязанностей, являются основными видами правовых отношений. Данные виды должны регулироваться разными отраслями права, так как не могут быть укомплектованы в единое «служебное» правоотношение¹.»

Надо отметить, что представители органов власти могут от имени органа государственной власти вступать при осуществлении ими трудовой деятельности с иными административно-правовые отношения.

Поэтому данная категория служащих имеет специфическую особенность в правовом плане, имеет особый правовой статус. При всем при этом обеспечения трудовой деятельности государственных чиновников однозначно нуждается в законодательстве специального характера. И данное законодательство обязано со своей стороны регулировать различные аспекты общественных отношений, которые осуществляются в рассматриваемой сфере.

В настоящий момент времени «государственная служба определена законом как служебная деятельность по выполнению полномочий государственных органов. Как было показано ранее, гражданский государственный служащий замещает ту или иную должность. Под должностью понимается учрежденная в установленном порядке организационная единица, характеризующая содержание и объем переданных полномочий занимаемого ее лица².»

Однако еще необходимо отметить тот факт, что должностными лицами являются не все государственные чиновники. Это связано с тем, что в процессе организации трудовой деятельности и исполнения профессиональных обязанностей участвуют как сами госслужащие, имеющие особый правовой статус, а также и иные работники, которые

¹Старилов Ю.Н. Служебное право / Ю.Н. Старилов. – М., 1996.

² Попов Л.Л. Административное право: учебник / Л.Л. Попов. – М., 2002. – С. 196.

обеспечивают выполнение определенных служебных функций. Причем рассматриваются организации различных правовых форм и различных форм собственности.

Например, если мы рассматриваем гражданских госслужащих, то в данном рассматриваемом случае к должностным лицам этой категории следует отнести руководителей и их заместителей. А сама должность руководителя уже в своей структуре делится на три группы: высшая, главная, ведущая.

«В целом правовой статус гражданских государственных служащих фактически включает в себя три основных элемента:

- 1) правосубъектность;
- 2) субъективные права и обязанности;
- 3) гарантии субъективных прав.»

Российские граждане имеют равные доступ и права к прохождению государственной службы согласно Конституции нашей страны. При этом запрещено любое ограничение или же, наоборот, запрещено устанавливать любые преимущества прямого или косвенного характера при приеме на работу в органы государственной власти.

К критериям правосубъектности госслужащего относятся:

1. Возрастной порог при прохождении службы составляет возраст от 18 до 65 лет.

2. Уровень психофизиологического состояния здоровья чиновника является основополагающим условием его правосубъектности. Установленный уровень указан в Законе о гражданской службе (статья 16, пункт 4).

На законодательном уровне для государственных чиновников установлен достаточно обширный список ограничений при прохождении службы в органах государственной власти. Этот перечень включает факт, при котором гражданин России может быть признан недееспособным. В статье 16 Закона также указано, что гражданин по решению суда может быть

признан ограниченно дееспособным. Запрещается приобретение гражданства другого государства и вместе с тем накладывается запрет на выход из гражданства РФ и т.д.

3. На территории нашей страны государственным языком признан русский язык (статья 6 Конституции РФ). Необходимым требованием для государственного чиновника при поступлении на службу является владение русским языком.

4. Гражданский служащий при замещении должности должен обязательно обладать знаниями о законодательстве Российской Федерации и ее субъектов. Чиновник должен соответствовать требованиям, соответствующим его квалификации. Эти требования включают в себя уровень образования в соответствии и с учетом соответствующей категории и группы должностей госслужащих. Обязательным условием является опыт работы по соответствующей специальности.

В регламент должностных обязанностей госслужащего обязательно включаются требования, касающиеся его квалификационных знаний и навыков при прохождении службы в государственных структурах власти. Данные квалификационные требования законодательно закрепляются нормативным актом, который издается государственным органом. В документ составляется на основании функций и задач, которые должен исполнять чиновник на своей службе.

Таким образом, в законодательстве нашего государства утверждены определенные критерии. И если гражданин подходит под эти критерии, то он может поступать на госслужбу. При этом гражданин России будет занимать определенную должность и приобретет соответствующие этой занимаемой должности обязанности и права. Данные права и обязанности являются гарантированными, и они занимают основополагающее место в правовом статусе служащего власти.

Стоит отметить, «что государственные гражданские служащие наравне с иными гражданами, руководствуются общегражданскими правами и

обязанностями, указанными Конституцией, а также законами России, при этом реализация данных прав связана с особенностями механизма гражданской службы.»

Н.И. Матузов пишет о том, что «наше законодательство не дает определения юридической обязанности (в том числе и понятия «обязанности государственных служащих»). Следовательно, его должна выработать наука.»

В Законе о государственной службе прописан очень обширный перечень обязанностей госчиновника (статья 15). «Среди данного перечня можно также выделить традиционные трудовые обязанности работников, работающих на основе трудового договора, и закрепленные в Трудовом кодексе РФ: соблюдать служебный распорядок государственного органа (в трудовом праве – внутренний трудовой распорядок), беречь государственное имущество (в трудовом праве – имущество работодателя), исполнять должностные обязанности (при заключении трудового договора работник также обязуется выполнять обязанности по соответствующей должности, установленной в штатном расписании организации).»

В данной области исследований возникают определенные затруднения. Это связано с тем, что для понятия обязанностей госслужащего в юридической литературе и справочниках приводится огромное количество характеристик различного плана, описывающих данное понятие с разных точек зрения.

Данные характеристики имеют различное содержание: «умение человека действовать, руководствуясь своими интересами и целями; положения в структуре межличностных, общественных и государственных отношений, индивидуальный подход человека в выборе поведения, своих поступков и действий.»

Надо сказать, что и для определения понятия свободы, необходимо сделать акцент, что она не может являться безрассудной и произвольной. Должны определенно быть установлены ограничительные рамки свободы.

Согласно российскому законодательству, «расширенный перечень обязанностей связан с профессиональной деятельностью в государственных органах, деятельность которых направлена на жизнеобеспечение государства как правового института. Отсюда вполне оправданными являются обязанности гражданского служащего, связанные с представлением сведений о себе и членах своей семьи, о своих и семейных доходах, сведений, касающихся жизни их здоровья и жизни, и затрагивающих их достоинство и честь; сообщений о выходе из гражданства России и др.»

Необходимо отметить, что в Законе о гражданской службе очень четко установлен перечень запрещенных факторов и условий, которые связаны непосредственно со служебной деятельностью чиновника.

Запретам посвящены статьи 17-18 вышеуказанного закона. Надо сказать, что, исходя из запретов к поведению чиновника на службе предъявляются определенные законодательством требования.

В законе также прописаны права госслужащих. Поэтому для обеспечения этих прав устанавливаются гарантии со стороны государства: основные и дополнительные.

Основа правового и социального статуса чиновников состоит из семи групп государственных служебных норм, эти нормы определяют: обязанности, права, запреты, ограничения, ответственность, требования, гарантии.

Именно такие нормы определяют главное содержание государственных служебных отношений, в которых принимает участие госслужащий.

3. Реализация юридической ответственности государственных гражданских служащих

3.1 Основания и механизмы юридической ответственности государственных гражданских служащих

Соответствующие законы федерального уровня о виде государственной службы утверждают юридическое положение государственного гражданского служащего, в том числе вопросы его юридической ответственности. В данном вопросе стратегия правотворческой деятельности просматривается в учете видовой специфики административной, материальной, дисциплинарной и иных разновидностей ответственности.

Российские ученые выделяют такие основания юридической ответственности государственных гражданских служащих, как (рисунок 3.1)¹:

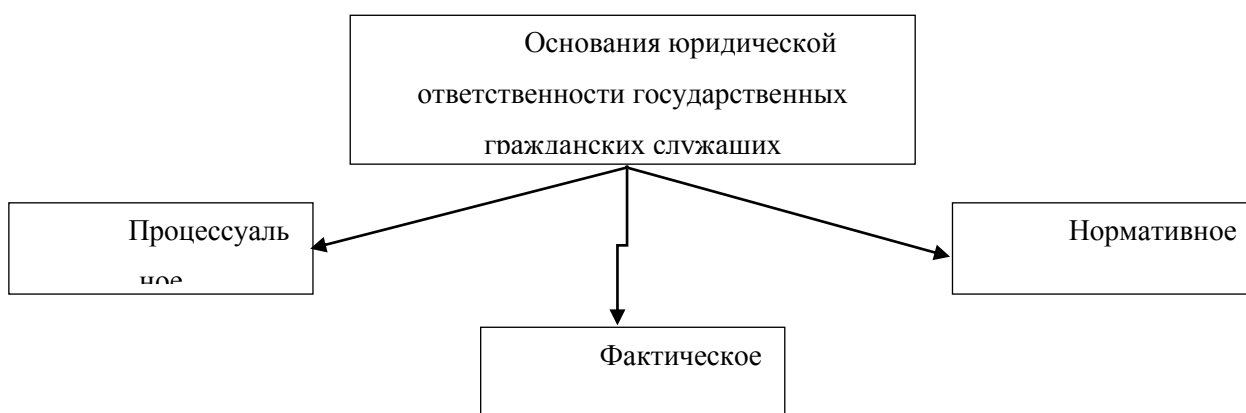


Рисунок 3.1 – Основания юридической ответственности государственных гражданских служащих

Рассмотрим данные основания более подробно⁶:

– процессуальное основание применяют только к отдельным видам юридической ответственности (к примеру, дисциплинарной);

¹ Болдырев А.Н. Правовые основы становления современной государственной службы в Российской Федерации / А.Н. Болдырев // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С.16–17.

⁶ Там же. С.17.

– причинным фактором фактического основания служит факт совершения правового нарушения только тогда, когда имеются объективные и субъективные признаки преступления, важные доказательства, предусмотренные надлежащей законодательной системой РФ;

– правовое основание выступает надлежащей законодательной системой определенных норм права, благодаря которой регулируются следующие части правовой ответственности, как материальная и процессуальная.

Некоторые ученые связывают юридическую ответственность с требованиями закона, которые содержит юридически значимые признаки, делающие такую ответственность необходимой(возможной), специальные правовые нормы, которые указывают на юридические обстоятельства(факты), а применение ответственности, соответственно, исключается в случае их отсутствия.

В ч. 4 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ речь идет о том, что надлежащим ФЗ о виде государственной службы устанавливается правовой статус (положение) государственного служащего. В проанализированных правовых источниках государственные гражданские служащие являются субъектом юридической ответственности, наиважнейшей отличительной чертой которого выступает его репутация в обществе, определяющаяся российской законодательной системой и связанная с должностным положением и профессиональной работой. Комплекс норм права, который присутствует в законодательстве об отдельных видах государственной службы (государственная гражданская, военная, правоохранительная) представляет собой основу правовой ответственности. Тем не менее, нельзя говорить о том, что эти нормы права всегда оптимально регулируют значимые аспекты этого вопроса¹.

¹ Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016).

Особый акцент в юридических литературных источниках ставится на едином праве в установлении правовой ответственности государственных гражданских служащих федерального центра. Для примера можно рассмотреть следующее: основополагающие факты дисциплинарной ответственности, виды дисциплинарных санкций, условия и инструкции по обжалованию и право применению, принимая в расчет вид госслужбы и определенные факторы, а также полномочия руководства и органов исполнительной власти по предписанию всех этих наказаний утверждают именно нормативно-правовые акты федерального значения¹.

Фактическое основание связано с понятием «правонарушение», представляющее собой любое деяние, которое нарушает нормы права. Достаточно существенными моментами служат: степень наказуемости, риск и урон для общества, виновность, противоправность положения. Данный перечень особенностей полностью отвечает теоретическим представлениям о них и действующему законодательству Российской Федерации⁶.

В настоящее время к числу признаков правонарушения относят²:

1. Невозможность избежать наказания за сделанное преступление, обязательное исполнение правовой ответственности преступника за него.

2. Сознательный и волевой характер: может происходить только в случае добровольного взаимодействия, находящегося в прямой зависимости от сознания и воли субъекта, можно признать правонарушением.

3. Урон (общественный вред): только за счет правонарушения против службы в органах местного самоуправления, интересов государственной службы и в целом государственной власти присуща общественная опасность.

4. Внешняя выраженность: выраженность правонарушения, совершенного в сфере госслужбы, вовне. Исключение в данном случае, не влекущие за собой правовой ответственности и не относящиеся к правовым

¹ Агеева Н.Г. Правовые основы Российского государства. М.: «АСТ», 2011 г. С.226.

² Там же. С.227.

² Безверхов А.Г. Служебные правонарушения: тенденции развития норм / А.Г. Безверхов // Российская юстиция. 2018. № 4. С.27–28.

нарушениям являются настроения и мысли государственных гражданских служащих, которые не приводят к вредным последствиям и совершению каких-либо деяний.

5. Присутствие данных составляющих правового нарушения:

– поступки должны выражаться в бездействии или действии виноватого лица, в том случае, когда они способствовали привлечению за собой опасных последствий;

– нацеленность на правовое нарушение дееспособным человеком взаимоотношений в обществе госслужбы или же государственном управлении.

Противоправные деяния, совершаемые в сфере государственной службы, предполагают наличие четырех элементов (рисунок 3.2)¹:

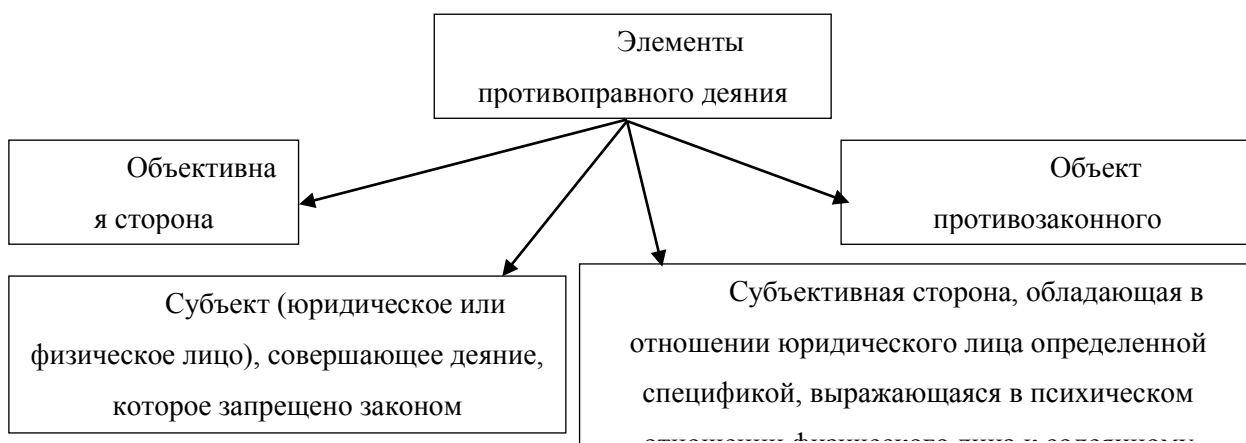


Рисунок 3.2 – Элементы противоправного деяния

Необходимо отметить, что каждый элемент, который относится к области государственно-служебных взаимоотношений, несет в себе ведомственные отличительные черты и признаки индивидуального характера. Это объясняется тем, что объектом правового нарушения, совершающегося государственными сотрудниками, могут быть взаимоотношения в обществе, имеющиеся в муниципальном и государственном управлении, публичной власти (в основном -

¹ Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности / Д.А. Липинский, Р.Л. Хачатуров. М.: Юридический центр Пресс, 2017. С.467.

исполнительной). Такие взаимоотношения, как правило, ставятся под охрану государством, а конкретно выглядит это следующим образом: введение штрафных санкций за попытку покушения на ценные вещи или материалы, которые являются основополагающими в правовом государстве¹.

Местоположение, время свершения противозаконного деяния, вред, фактор взаимосвязи наступивших последствий с поступком определяют объективную картину правонарушения. В организации публичной службы вышеуказанные факты проявляют себя с разной стороны².

Особенностью субъективной стороной правонарушения выступает видовая ограниченная правовая ответственность: ограничения по использованию определенных действий, связанных с вынесением наказаний, и тот факт, что к юр. лицу не применимо дисциплинарная и уголовная ответственность. Отсюда следует, для юр. лица она чуть выше в сфере соответствующего и возможного поведения, а к физ. лицу имеет прямое отношение психическая сторона организма человека. То есть, присутствие этого аспекта в правовом нарушении представляет собой «тонкая материя», различающаяся в зависимости от совершившего его субъекта³.

Субъективная сторона представляет собой единство таких составляющих, как: цели, мотива и вины. Для правонарушений, которые совершаются государственными гражданскими служащими, умысел является наиболее существенной формой. Это обуславливается тем, что смысл служебной работы утверждает волевое, разумное поведение, ориентированное на то, чтобы достичь поставленные цели. Исключению не подлежит неосторожная форма вины, но в реальной в жизни она практически отсутствует⁴.

¹ Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности / Д.А. Липинский, Р.Л. Хачатуров. М.: Юридический центр Пресс, 2017. С.468-469.

² Безверхов А.Г. Служебные правонарушения: тенденции развития норм / А.Г. Безверхов // Российская юстиция. 2018. № 4. С.27–28.

³ Миронов Д.В. Юридическая ответственность / Д.В. Миронов. М.: Новый Юрист, 2010. С.90.

⁴ Там же. С.92.

Немаловажным основанием юридической ответственности государственных гражданских служащих являются цели и мотивы правонарушений. Основными целями, ради которых государственный служащий совершает то или иное правонарушений является: воспрепятствование исполнению «неудобного» конкретному чиновнику решения; завладение юридическим правом, которым лицо на самом деле не обладает; незаконное обогащение и т.д.¹

В психологии под мотивом понимается то, ради чего совершается деятельность, а также побудительная причина поступков и действий человека. В преступлениях, касающихся госслужбы выявить поведенческие мотивы по внешним аспектам правонарушения достаточно трудно, только из-за этого о них делаются выводы по субъективным оценкам лиц, которые или знакомы преступником, или имеют отношение к преступнику (свидетельские показания, аргументы пострадавшего и пр.). В числе главных мотивов преступления отмечают следующие: корысть, месть, ревность, зависть, страсть к наживе и прочие низкие намерения преступника, противоречащие российской законодательной системы, не соответствуют общим человеческим представлениям о добре, гуманному отношению, справедливости, правильности и прочим человеческим ценностям, осуждаются общественной моралью².

Таким образом, основанием юридической ответственности являются те обстоятельства, наличие которых делает данную ответственность возможной (необходимой), а отсутствие их ее исключает. Главными основаниями юридической ответственности государственных гражданских служащих выступают: процессуальное, фактическое, нормативное (юридическое). Основным механизмом юридической ответственности является правовой, который в свою очередь, тесно связан с понятием «правонарушение».

¹ Гришкoveц А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации / А.А. Гришкoveц. М.: РАГС, 2004. С.244.

² Устинов В.М. Основные понятия русского государственного, гражданского и уголовного права / В.М. Устинов. М.: ЕЕ Медиа, 2018. С.180.

3.2 Особенности реализации юридической ответственности государственных гражданских служащих в Самарской области

Анализ правовой природы государственно-служебных отношений, обуславливающих особенности юридической ответственности государственных служащих, диалектики их взаимосвязи с целями и функциями, позволяет выделить следующие характерные черты такой ответственности в Самарской области.

1. Цели, принципы и функции юридической ответственности являются базовыми административно-правовыми факторами, обуславливающими социальное назначение и юридическую природу этого института в системе государственной службы.

2. Особенности института юридической ответственности на государственной службе проявляются в его структурной организации, правовом регулировании относительно однородной совокупностью правовых норм конституционного, административного, гражданского, трудового, финансового, налогового, таможенного, уголовного и некоторых других отраслей российского законодательства в зависимости от отраслевой принадлежности и в построении данного института по отраслевому признаку¹.

3. Меры юридической ответственности государственных служащих ранжируются в зависимости от форм и методов правового регулирования, юридической силы нормативных правовых актов, определяющих порядок привлечения виновных лиц к конкретному виду юридической ответственности, доктринально обосновываются необходимостью применения государственного принуждения².

¹ Барабашев А.Г. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы / А.Г. Барабашев, А.В. Клименко // Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. 2010. С.36–37.

² Гукова Ж.А. Совершенствование административно-правового статуса государственных гражданских служащих / Ж.А. Гукова // Административное право и процесс. 2011. № 5. С.53–54.

Так, в настоящее время дисциплинарная ответственность государственных служащих в Самарской области урегулирована федеральными законами и кодексом. С учетом специфических особенностей осуществляется привлечение к административной ответственности государственных гражданских служащих¹.

Материальная ответственность государственных служащих обладает межотраслевой спецификой и единым регулятором не располагает. В отдельных нормативных правовых актах, например, в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ, содержатся отсылочные правовые нормы в виде ч. 4 ст. 20 названного Федерального закона. Не имеют единой правовой принадлежности и правовые источники, относящиеся либо к административному, административно-процессуальному праву, либо к гражданскому (гл. 25 «Ответственность за нарушение обязательств» ГК РФ), либо к трудовому законодательству (разд. 11 ТК РФ)².

Различия прослеживаются также в части процессуальных форм привлечения к ответственности государственных служащих, рассмотрения дела, а также исполнения принятого решения. Специфической особенностью реализации юридической ответственности в Самарской области является наличие специального субъекта ответственности – государственного гражданского служащего, который, кроме того, может обладать статусом должностного лица при замещении определенных должностей. Данное обстоятельство учитывает законодатель, формулируя самостоятельные составы административных правонарушений, включая в них при необходимости специальный квалифицирующий признак – должностное лицо³.

¹ Реализация и применение права. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eng.ru/drugoe/realizaciya_i_primenenie_prava.html, свободный.

² Селезнев Г.Г. Закон, власть, политика. Государственный и муниципальный уровни / Г.Г. Селезнев, А.А. Гневко. СПб.: АНБ, ИУЭ, 2005. С.111.

³ Реализация и применение права. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eng.ru/drugoe/realizaciya_i_prime_nenie_prava.html

4. В качестве оснований привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности в Самарской области рассматриваются: неудовлетворительные показатели служебной деятельности; существенные замечания по результатам служебной аттестации; низкий (снижающийся) должностной (служебный) уровень квалификации государственного служащего; нарушения требований служебного поведения, норм и принципов служебной этики.

Факторы, характеризующие институт юридической ответственности на государственной службе в Самарской области, выражают общие закономерности его организационно-правового построения и функционирования. Они определяющим образом влияют на индивидуальные особенности ответственности лиц, наделенных особым статусом, обладающих юрисдикционными полномочиями в области применения дисциплинарной, административной и материальной ответственности, имеют важное значение для законодательного регулирования охранительных правоотношений, а также в правоприменительном процессе¹.

Результаты проведения служебной проверки процессуально оформляются в виде заключения комиссии, которая ее проводила, что предусмотрено для госслужащих ч. 9 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ, а для других служащих федерального уровня отвечающими требованиям документации госаппаратов².

Порядок составления заключения должностными лицами, на которых возлагается эта обязанность, форма документа и другие реквизиты регламентируются ведомственными приказами. Итоговый документ – заключение составляется на основании материалов служебной проверки,

¹ Алехина О. Проблемы в профессиональном развитии современных государственных служащих / О. Алехина // Полис. № 7. 2012. С.82–83.

⁸ Там же. С.83.

² Приказ МВД РФ от 26 марта 2013 г. №161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

состоит из трех частей (вводной, описательной и резолютивной) и содержит выводы о виновности (невиновности) государственного гражданского служащего и предложения комиссии о мерах дисциплинарного воздействия.

Изучение нормативно-правовой базы в Самарской области позволяет сделать следующие выводы¹:

1) большинство инструкций, положений и т. п. документов слабо отражают специфику служебной деятельности виновного лица;

2) близость содержания этих документов создает возможность унификации процедуры разбирательства с целью единообразного регулирования порядка осуществления служебных проверок и применения правовых норм;

3) в законодательстве о видах государственной службы целесообразно осуществить систематизацию нормативных правовых актов о служебной проверке.

По завершении служебной проверки руководитель государственного органа принимает решение, в выборе которого он не связан выводами и предложениями комиссии, осуществлявшей разбирательство, но должен руководствоваться предписаниями закона, обязывающими учитывать всю тяготу совершенного правонарушения. Таким образом, необходимо выяснить степень вины государственного гражданского служащего, обстоятельства, способствующие совершению дисциплинарного нарушения, а также, учитывать результат его работы и соблюдения должностных обязательств. Отсутствие правовой нормы, содержащей положение о том, что решение должно быть законным, обоснованным и справедливым, не исключает фактического соответствия акта о применении дисциплинарного взыскания указанным требованиям².

¹ Буравлев Ю. М. Юридическая ответственность государственных служащих, обусловленная оценкой эффективности служебной деятельности / Ю. М. Буравлев // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С.33–34.

² Граждан В.Д. Государственная гражданская служба РФ. Нормативно-правовые акты / В.Д. Граждан. М.: «КноРус медиа», 2018. С.314.

Важно отметить тот факт, что, в Дисциплинарном уставе ВС РФ по отношению к другим нормативным правовым актам указано, что дисциплинарным наказанием служит определенная и утвержденная государственными властями мера ответственности за дисциплинарный проступок, совершенный военнослужащим, которая применяется в целях предупреждения совершения дисциплинарных проступков (ст. 54).

В сфере гражданской службы согласно ст. 57 Федеральных законов «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ представитель нанимателя имеет право применить одно из следующих дисциплинарных взысканий¹:

- 1) вынесение замечания;
- 2) вынесение выговора;
- 3) вынесение предупреждения о неполном служебном соответствии;
- 4) снятие с должности и последующее увольнение с гражданской службы на основании, которое предусмотрено этим Законом.

В государственных структурах, выполняющих правоохранительные и иные специальные функции, дисциплинарные взыскания отличаются большим разнообразием, но и они не в полной мере позволяют дифференцированно подойти к наказанию виновных лиц и эффективно осуществлять превентивное воздействие².

Существенная дифференциация дисциплинарных взысканий в Самарской области предусмотрена в зависимости от должности. Так, там установлен перечень дисциплинарных взысканий, расположенных в порядке возрастания тяжести наказания, и включает³:

- а) выговор;
- б) строгий выговор;

¹ Граждан В.Д. Государственная гражданская служба РФ. Нормативно-правовые акты / В.Д. Граждан. – М.: «КноРус медиа», 2018. С.316.

² Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А. Василенко. Люберцы: Юрайт, 2016. С.260.

³ Гришковец А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих / А.А. Гришковец // Административное и муниципальное право. 2013. №12. С.1130–1131.

в) предупреждение о неполном служебном соответствии; е) снижение в воинской должности;

г) арест дисциплинарного типа.

Отличительной чертой ответственности дисциплинарного типа государственных гражданских служащих является требование субординационного соответствия (подчиненности) между ответственным и уполномоченным лицами. Согласно этому правилу младший по званию и должности не вправе подвергнуть наказанию старшего по этим признакам военнослужащего.

В современных условиях целый ряд дисциплинарных взысканий (замечание, выговор) не воспринимаются значительной частью государственных гражданских служащих как угроза своему благополучию и в значительной мере утратили свою наказательную и профилактическую силу. Следовательно, нужны современные, более действенные меры дисциплинарного принуждения, превосходящие существующие по критерию эффективности. Это могут быть ограничительные меры воздействия, влияющие на статусное положение служащего, его карьерный рост, выводы аттестационной комиссии, размеры стимулирующих выплат (надбавок) за результаты служебной деятельности, лишаящие определенных льгот, привилегий, а также другие меры, охватываемые понятием дестимулирование¹.

Наряду с существующими видами дисциплинарных взысканий в Самарской области достаточно эффективной мерой может стать лишение уф-привилегий и оплата излишеств из собственных средств тех должностных лиц, которые пользуются предметами роскоши якобы в служебных целях. Эта проблема не нова, однако призывы к добровольному самоограничению не всегда находят понимание у любителей дорогого комфорта. На семинаре-совещании в январе 2015 г. глава Администрации Президента в очередной

¹ Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А. Василенко. Люберцы: Юрайт, 2016. С.191.

раз призвал государственных служащих всех рангов «не барствовать, а подавать личный пример безупречного поведения и скромности», а также обратил внимание на «необходимость прекратить тратить бюджетные средства на обеспечение необоснованного комфорта»¹.

Государственные закупки являются одной из самых коррупциогенных областей в работе российского чиновничества. Законодательство о закупках для государственных и муниципальных нужд неоднократно корректировалось, но в полной мере исключить злоупотребления пока не удается. Решению этой проблемы способствуют положения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предусматривающие, что закупаемые товары и услуги не должны иметь избыточные потребительские свойства или являться предметами роскоши².

Несмотря на то что результаты опроса не выявили явных предпочтений, некоторые выводы можно сформулировать (приложение 1). Во-первых, не отвергается сама идея дальнейшего совершенствования дисциплинарных взысканий, во-вторых, осуждения заслуживают факты систематического нарушения служебной дисциплины, в-третьих, просматривается желание обеспечения справедливости³.

Опрос государственных гражданских служащих показывает, что в современных условиях эффективными считаются высокие штрафные санкции, наказания, связанные с ограничениями в карьерном продвижении (аналог дисквалификации по ст. 3.11 КоАП РФ). Перспективными выглядят такие меры дисциплинарного принуждения, которые лишают виновное лицо

¹ Гришковец А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих / А.А. Гришковец // Административное и муниципальное право. 2013. №12. С.1131.

² Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (последняя редакция).

³ Григорьев И.В. Проблемы правового регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе / И.В. Григорьев, Д.В. Осинцев // Российский юридический журнал. 2012. № 6. С.214

определенных материальных благ (надбавки к денежному довольствию, стимулирующие выплаты), ущемляют его в служебных привилегиях¹.

В настоящее время обсуждается возможность усиления гласности в осуществлении дисциплинарного принуждения. На официальных сайтах государственных органов в сети Интернет предлагается размещать информацию о выявленных фактах противоправных деяний с указанием должностей и фамилий сотрудников, подвергнутых дисциплинарным взысканиям. Отдельные государственные органы это уже практикуют. Подобную инициативу проявило Минкомсвязи России, приняв приказ от 25 мая 2010 г. № 72 «О Регламенте подготовки и размещения на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о деятельности Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти»².

Резервом совершенствования системы дисциплинарных взысканий является не столько тяжесть наказания, сколько угроза его применения, связанная с правовыми последствиями, влияющими на материальное благополучие, карьерный рост, социальный статус федерального служащего и т. п. Представляется, что именно в этом направлении следует сместить акценты повышения эффективности дисциплинарного принуждения. Кроме того, проведенный опрос показал, что почти 10% респондентов оценивают, как архаичную существующую шкалу дисциплинарных взысканий.

Законодательство о федеральной государственной службе предусматривает возможность применения своеобразных мер обеспечения дисциплинарного производства. Например, в ч. 7 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от

¹ Игнатов В.Г. Организация государственной службы Российской Федерации / В. Г. Игнатов, Е. В. Охотский, А. В. Понделков. Ростов н/д : Изд-во СКАГС, 2006. С.327.

² Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 25 мая 2010 г. №72 «О Регламенте подготовки и размещения на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о деятельности Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти».

27.07.2004 № 79-ФЗ предусмотрена возможность временного отстранения от замещаемой должности гражданского государственного служащего, по которому организована и осуществляется служебная проверка, на время ее проведения. Подобная мера воспроизводится и в ведомственных нормативных правовых актах, например подп. 4 п. 2.4 приказа ФАС РФ «Об утверждении Порядка организации и проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих Федеральной антимонопольной службы»; п. 15 приказа Гособоронзаказа РФ от 11 марта 2014 г. № 42 «Об утверждении Положения об организации проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по оборонному заказу»¹.

Для усиления гарантий законности временно отстраненному от должности работнику целесообразно, на наш взгляд, предоставить право отвода участника разбирательства, прямо или косвенно заинтересованного в результатах рассмотрения дела. В настоящее время этот вопрос либо не урегулирован вовсе, либо различным образом решается ведомственными документами. Например, в Положении об организации и проведении служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих территориальных управлений Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденном приказом Россельхознадзора от 12 ноября 2012 г. № 567, содержится п. 2.6, согласно которому «в проведении служебной проверки не участвует гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах». Однако инициатива в этом случае исходит от самого служащего, который самостоятельно определяет возможность своего участия в работе комиссии и степень личной заинтересованности в результатах проверки².

¹ Курбанов Р.Д. Совершенствование организационно-правовых основ государственной гражданской службы в Российской Федерации / Р.Д. Курбанов. М., 2011. С.54.

² Курбанов Р.Д. Совершенствование организационно-правовых основ государственной гражданской службы в Российской Федерации / Р.Д. Курбанов. М., 2011. С.56.

Государственный гражданский служащий, подвергнутый дисциплинарному взысканию, обладает правом обжалования вынесенного решения, что гарантируется положениями ст. 17, 33, 45, 46, 53, 54 Конституции Российской Федерации, не подлежит ограничению и регулируется следующими нормативно-правовыми актами: Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»; Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и другими, в том числе ведомственными, документами¹.

В действующем в настоящее время порядке обжалования акта о наложении дисциплинарного взыскания отсутствует указание на юридические последствия подачи жалобы, за исключением сроков ее рассмотрения. Одним из возможных вариантов решения данного вопроса может рассматриваться институт приостановления исполнения решения на время его обжалования².

Законодательство о государственной службе оставляет за рамками юридического регламентирования исполнение процесса принятого решения о дисциплинарном взыскании, которое в науке административного права именуется исполнительным производством¹.

В силу субординационного характера отношений между руководителем и подчиненным ему служащим, подвергнутым дисциплинарному взысканию, процедура исполнения вынесенного решения реализуется через служебные правоотношения, т. е. отношения власти – подчинения. Неравноправное положение субъектов таких отношений актуализирует проблему их реализации исключительно в правовой

¹ Липинский Д.А. Актуальные проблемы права: учебно-методическое пособие по изучению дисциплины / Д.А. Липинский. Директ-Медиа, 2014. С.77.

² Игнатов В.Г. Организация государственной службы Российской Федерации / В. Г. Игнатов, Е. В. Охотский, А. В. Понеделков. Ростов н/д : Изд-во СКАГС, 2006. С.328.

¹ Там же. С.330ю

плоскости, определяющей границы полномочий, реализуемых на основе личного усмотрения начальника (командира)¹.

Особое значение имеет порядок исполнения такого дисциплинарного взыскания, как увольнение с государственной службы, влекущее самые существенные правовые последствия не только для лица, подлежащего увольнению, но и для государственного органа, его структурного подразделения, где требуется перераспределить полномочия по открывшейся вакансии, подобрать квалифицированного работника и решить многие другие сопутствующие проблемы. Следовательно, возникает потребность законодательно урегулировать процедурные вопросы².

Так, юридическое регламентирование оснований и правил привлечения государственных гражданских служащих к ответственности дисциплинарного типа, невзирая на небольшой прогресс в данной проблеме, пока отстает от запросов практики и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Таким образом, в Самарской области юридическая ответственность государственных гражданских служащих реализуется в соответствии с законодательством Российской Федерации. Одновременно с этим отмечаются следующие отличительные черты: дисциплинарная ответственность госслужащих в Самарском регионе регламентируется со стороны законов федерального значения, уставами либо ведомственными правовыми актами; материальная ответственность государственных гражданских служащих обладает межотраслевой спецификой и единым регулятором не располагает.

¹ Липинский Д.А. Актуальные проблемы права: учебно-методическое пособие по изучению дисциплины / Д.А. Липинский. Директ-Медиа, 2014. С.76.

² Григорьев И.В. Проблемы правового регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе / И.В. Григорьев, Д.В. Осинцев // Российский юридический журнал. 2012. № 6. С.215.

Заключение

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

В первой главе магистерской диссертации было рассмотрено понятие правового регулирования и правового статуса кадрового состава государственной службы. Правовое регулирование - это форма социального регулирования, основанная на требованиях норм права. Правовое регулирование как специальное юридическое воздействие связано с установлением прав и обязанностей субъектов, их поведения в конкретных правоотношениях.

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

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

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

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

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

Дисциплинарная ответственность государственного служащего — это особое правовое состояние, предусмотренное правовой нормой. Оно наступает вследствие совершенного дисциплинарного проступка или иного правонарушения, когда компетентный орган или должностное лицо от имени государства требует от подчиненного ему государственного служащего дать отчет о совершенном им противоправном деянии (бездействии) и возлагает на него в установленной процессуальной форме предусмотренные законодательством меры дисциплинарного принуждения (взыскания), а виновное лицо обязано претерпеть эти лишения и их дополнительные отрицательные последствия в целях обеспечения установленного порядка государственного управления, функционирования государственного органа.

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

Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих отличается достаточно большой дифференциацией, основанной на широком диапазоне правового

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

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

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

Под поощрительным методом правового регулирования государственной службы следует понимать совокупность различных форм поощрений, как способов правового регулирования, которые закреплены в

санкции правовой нормы и применение которых связано с усмотрением уполномоченных на то должностных лиц.

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

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

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

8. Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 1. – Ст. 15.
9. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 52 (Ч. 1). – Ст. 6228.
10. Федеральный закон от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 41. – Ст. 4849.
11. Федеральный закон от 05.12.2005 г. № 154-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 50. – Ст. 5245.
12. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 31. – Ст. 3215.
13. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 22. – Ст. 2063.
14. Федеральный закон от 25.07.1998 г. № 128-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3806.
15. Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 13. – Ст. 1475.
16. Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 22. – Ст. 2331.
17. Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О судебных приставах» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 30. – Ст. 3590.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

29. Агапов А.Б. Административное законодательство и публичные правоограничения // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 10. – С. 74–79.

30. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2018. – 576 с.

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

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

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

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

35. Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. – 2006. – № 7. – С. 67–77.
36. Бельский К.С. Полицейское право. – М., 2004. – 645 с.
37. Бережкова Н. Ф. Правовое регулирование государственной службы в России. Этические нормы и присяга: монография. - М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2015. - 583 с.
38. Бошно С.В. Способы и методы правового регулирования // Право и современные государства. – 2014. - № 3. – С. 53-58.
39. Брунер Р.А., Климкина Е.В. Досрочное снятие ранее наложенного на государственного служащего дисциплинарного взыскания: проблемы применения // Современное право. - 2016. - № 7. - С. 52-57.
40. Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. – Саратов, 1974. – 314 с.
41. Государственная служба в органах внутренних дел: Курс лекций / Под ред. С.Н. Бочарова. - М., 2015. –260 с.
42. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. – 1998. – № 7. - С. 46-50.
43. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. – М., 2003. – 230 с.
44. Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: Проблемы правового регулирования: Автореферат. дисс. ... д-ра юрид. наук. - Екатеринбург, 2009. - 47 с.
45. Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. – Екатеринбург, 2005. – 279 с.
46. Дейч И.А., Федосенко В.А. Проблема реализации субъективных публичных прав и их гарантий государственными гражданскими служащими России // Право и политика. – 2007. - № 3. – С. 26-30.
47. Демиева А.Г. О соотношении понятий «правовое регулирование», «саморегулирование» и «координация» экономической деятельности // Гражданское право. - 2015. - № 4. - С. 10-14.

48. Добробаба М.Б. Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве // Административное право и процесс. - 2012. - № 5. - С. 19-22.
49. Дудин А.Л. Объект правоотношения (вопросы теории). – Саратов, 1980. – 213 с.
50. Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: Автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. – 48 с.
51. Зайцева Г. Служебный контракт в свете меняющегося законодательства // Бизнес-адвокат. - 2005. - № 15. – С. 56-59.
52. Керимов Д.А. Методологические функции философии права // Государство и право. – 1995. - № 9. – С. 19-23.
53. Киреева Е.Ю. Муниципальная служба в условиях реформы государственного управления: дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 2010. - 445 с.
54. Козбаненко В.А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание. – М., 2003. – 354 с.
55. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): Автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2003. – 46 с.
56. Комаров С.А. Общая теория государства и права. Курс лекций. – М., 1996. – 488 с.
57. Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. – М., 2010. – 290 с.
58. Кривоносов Д.А. Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 32 с.
59. Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. – 2008. – № 4. – С. 33-36.

60. Лазарев В.В. Сфера и пределы правового регулирования // Советское государство и право. – 1970. - № 11. – С. 39-40.
61. Лещина Э.Л. Дисциплинарная ответственность в административном праве // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. - № 2 (40). – С. 41-44.
62. Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Понятие и основания поощрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 4. - С. 20-37.
63. Липинский Д.А. Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 37-51.
64. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М.: Юристъ, 2005. – 250 с.
65. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М. : Юристъ, 1997. – 364 с.
66. Миннигулова Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации: Автореферат. дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 2013. – 33 с.
67. Нагорных Р.В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере: дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2016. – 436 с.
68. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 2002. – 564 с.
69. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих – М., 1999. – 260 с.
70. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие для студентов юрид. фак. и ин-тов / Отв. ред. Г.А. Туманов. – М., 1996. – 366 с.
71. Оскамытный В.В. Общая теория государства и права. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 540 с.

72. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. - 2003. - № 9. - С. 19-24.
73. Петров Д.Е. Разграничение понятий «метод правового регулирования» и «правовой режим» при исследовании дифференциации системы права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2015. - № 4 (105). - С. 151-156.
74. Пиголкин А.С. Формы реализации норм общенародного права // Советское государство и право. – 1963. - № 6. – С. 26-32.
75. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. - Саратов, 2008. – 244 с.
76. Проблемы теории государства и права: учебник / Под ред. В.М. Сырых. – М.: Эксмо, 2008. – 528 с.
77. Пронина М.П. Специфика метода правового регулирования в общественных отношениях // Научный поиск. - 2014. - № 3.2. - С. 55-59.
78. Пронина М.П. Правовое регулирование в современном российском обществе: понятие и особенности // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2011. - № 2 (15). – С. 70-74.
79. Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права. – М.: Проспект, 2016. – 568 с.
80. Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: Дис. ... д-ра юрид. наук. - Н. Новгород, 2002. – 426 с.
81. Соловьева А.К. Служебный контракт государственного служащего: правовое регулирование // Управленческое консультирование. – 2009. - № 3. – С. 38-40.
82. Стариков Ю.Н. Служебное право. – М.: БЕК, 1996. – 422 с.
83. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М., 2001. – 678 с.

84. Трифонов В.А. Способы конституционно-правового регулирования общественных отношений в области доступа к государственной службе // Мир политики и социологии. - 2015. - № 7. - С. 113-118.
85. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: 2001. – 422 с.
86. Хабибулина О.В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2016. – № 3. – С. 25-29.
87. Харитонов И.К. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации // Общество и право. – 2015. - № 2 (52). – С. 40-44.
88. Черданцев А.Ф. Современное государство. – М., 2001. – 477 с.
89. Черданцев А.Ф. Теория государства и права. – М., 2002. – 633 с.
90. Чуприс О.И. Особенности метода правового регулирования отношений государственной службы // Проблемы управления. – 2009. - № 1 (30). – С. 224-230.
91. Шайхатдинов В.Ш. К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, Менеджмент и Право. - 2016. - № 3-4. - С. 56-59.
92. Шебанова А.И. Новое в современном правовом регулировании условий труда и отдыха работников, направляемых на работу в учреждения Российской Федерации за границей // Трудовое право в России и за рубежом. - 2012. - № 4. - С. 38-41.
93. Щеголева Н.А., Игнатова Т.В. Обязанности гражданских служащих в механизме обеспечения государственных преобразований современной России // Среднерусский вестник общественных наук. - 2017. - Т. 12. - № 3. - С. 183-189.
94. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. – М., 1961. – 214 с.
95. Явич Л.С. Система советского права и систематизация законодательства // Теоретические вопросы систематизации советского

законодательства / Под ред. С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. – М., 1962. – С. 250-254.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

105. H. Sullivan, C. Skelcher Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services// Macmillan International Higher Education. – 2017. – 271 p

106. R. Common, N. Flynn, E. Mellon Managing Public Services: Competition and Decentralization // Elsevier 2016. – 164 p

107. McGregor Jr., Eugene B.; Campbell, Alan K.; Macy, John W.; Cleveland, Harlan (July–August 1982). «Symposium: The Public Service as Institution». Public Administration Review. Washington. p. 304-320.

108. Anderfuhren-Biget, Simon; Varone, Frédéric; Giauque, David (December 2014). "Policy Environment and Public Service Motivation". Public Administration. London. p. 807–825.

109. Frank, Sue A.; Lewis, Gregory B. (March 2004). "Government Employees: Working Hard or Hardly Working?". The American Review of Public Administration. 34 (1): 36–51.

110. Richwine, Jason (11 September 2012). "Government Employees Work Less than Private-Sector Employees". Backgrounder. The Heritage Foundation (2724): 1–6. Retrieved 16 January 2016