

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

Институт права  
Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

---

направленность – «Правовое обеспечение государственного управления и  
местного самоуправления»

---

(направленность (профиль))

## МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Наказание и поощрение государственных служащих

Студент	<u>И.А. Андреев</u> (И.О. Фамилия)	_____	(личная подпись)
Научный руководитель	<u>Д.А. Липинский</u> (И.О. Фамилия)	_____	(личная подпись)
Руководитель программы	д.ю.н., профессор <u>Д.А. Липинский</u> (ученая степень, звание, И.О. Фамилия )	_____	(личная подпись)
« _____ »	_____	20 _____	г.

### Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина \_\_\_\_\_  
)  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти 2017

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. Теоретические основы исследования поощрения и наказания государственных служащих</b> .....	9
§ 1.1. Наказание и поощрение как формы реализации юридической ответственности.....	9
§ 1.2. Понятие поощрения государственного служащего.....	29
§ 1.3. Понятие наказания государственного служащего.....	41
<b>Глава 2. Основания и виды поощрения государственных служащих</b> .....	52
§ 2.1. Основания поощрения государственных служащих.....	52
§ 2.2. Виды поощрения государственных служащих.....	63
<b>Глава 3. Основания и виды наказания государственных служащих</b> .....	73
§ 3.1. Основания наказания государственных служащих.....	73
§ 3.2. Виды наказаний государственных служащих.....	85
<b>Заключение</b> .....	93
<b>Список использованной литературы</b> .....	95-104

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность исследования.** В механизме государства государственным служащим отводится особая роль, они являются олицетворением государства, носителями государственной власти и действуют от имени государства. От деятельности государственных служащих зависит функционирование самого государства, общества, благосостояние населения, стабильность экономической и политической систем. Они обеспечивают национальную безопасность государства и граждан. Именно государственные служащие обязаны соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, пресекать правонарушения, вести профилактическую работу среди населения.

Государственная дисциплина в целом, дисциплина самих государственных служащих являются основной составляющей всей системы государственной службы, только на основе ее реализации возможно эффективное осуществление государством его функций, добросовестное выполнение государственными служащими возложенных на них обязанностей.

О эффективности государственной службы не может быть и речи, если сами государственные служащие, которые должны быть образцом и примером для других граждан начинают нарушать, возложенные на них обязанности, совершать коррупционные правонарушения, препятствовать реализации прав гражданами.

Несмотря на ряд позитивных процессов, которые свидетельствуют о том, что государственные служащие повернулись лицом к населению, в настоящее время все еще наблюдаются негативные процессы в системе государственной службы. Не являются редкостью случаи получения взяток, различного рода злоупотреблений, халатного отношения к возложенным обязанностям, несоблюдение запретов.

Одними из правовых средств нейтрализации негативных процессов, происходящих в системе государственной службы выступают поощрения и наказания как парные юридические категории. Как ни парадоксально, но поощрения тоже выступают правовыми средствами, которые направляют поведение государственного служащего в необходимое русло, но не негативными методами, а позитивными, показывая выгоду правомерного поведения, за которое может последовать вознаграждение государственного служащего. В системе государственной службы должен существовать эффективный механизм стимулирования и ограничения, которые различными способами служат достижению единой цели – формированию правомерной деятельности, способствуют достижению поставленных перед государственными служащими задач. Одними запретами и наказаниями не возможно решить проблемы качественного регулирования системы государственной службы. Поэтому в настоящем исследовании поощрение и наказание определяются как парные юридические категории.

Кроме того, актуальность диссертационного исследования предопределена также необходимостью совершенствования института наказания и поощрения государственных служащих, так как изменения которые вносит законодатель в данные правовые институты зачастую носят бессистемный, научно не обоснованный характер. При этом сами правовые институты наказания и поощрения необходимо исследовать комплексно во взаимосвязи друг с другом как парные юридические категории. В настоящее время является не достаточно разработанной категория «наказание», которую необходимо рассматривать не только как уголовно-правовое понятие, а как межотраслевое явление. Эти и другие обстоятельства обуславливают актуальность темы магистерской диссертации.

**Цель исследования** заключается в комплексной разработке института поощрений и наказаний государственных служащих, включающих субинституты административных, уголовных и служебных наказаний и поощрений.

Обозначенная цель решается через ряд **задач**:

- разработать понятия наказания и поощрения как форм реализации юридической ответственности;
- разработать понятия поощрения государственного служащего как комплексного правового явления;
- разработать понятие наказания государственного служащего как комплексного правового явления;
- определить основания наказаний государственных служащих;
- определить критерии классификации наказаний государственных служащих;
- определить основания поощрений государственных служащих;
- определить критерии классификации наказаний государственных служащих.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, функционирующие в сфере наказаний и поощрений государственных служащих.

**Предметом исследования** являются нормы административного, конституционного и уголовного права, закрепляющие правовые наказания и поощрения государственных служащих.

**Методология исследования.** В основе исследования находился диалектический метод, с его помощью поощрения и наказания исследовались комплексно, в развитии, во взаимосвязях как между собой и с другими правовыми явлениями. Автор применял формально-юридический метод, с помощью которого анализировались правовые категории наказания и поощрения, а также признаки их характеризующие, проводился их синтез и противопоставление друг другу.

Нашли своей применение философские законы и категории (единства и борьбы противоположностей, перехода количественных изменений в качественные), а также функциональный и структурный методы исследования государственно-правовых явлений.

**Теоретическая основа исследования.** При исследовании наказания и поощрения как форм реализации юридической ответственности автор обращался к трудам В.Н. Кудрявцева, Д.А. Липинского, А.В. Малько, Р.Л. Хачатурова и других ученых. При исследовании поощрений как общетеоретической категории магистрант обращался к трудам Н.А. Гущиной, А.В. Малько, Е.В. Типикиной, В.В. Ныркова. При рассмотрении отраслевых вопросов наказаний и поощрений за основу были взяты труды И.В. Максимова, Ю.Н. Старилова, Н.М. Конины и других ученых.

**Эмпирическую базу исследования** составили федеральные законы, законы субъектов РФ, а также подзаконные нормативные правовые акты. Исследовалась практика Конституционного суда Российской Федерации.

**Научная новизна магистерского исследования** заключается в положениях, выносимых на защиту:

1. Поощрение государственных служащих можно рассматривать в трех значениях. Во-первых, как комплексный межотраслевой и функциональный институт поощрения государственных служащих. Во-вторых, как поощрительную санкцию, предусмотренную нормами административного или конституционного права. В-третьих, как процесс применения мер поощрения к государственным служащим, который является разновидностью правоприменительного процесса.

2. Санкция-поощрение – это структурный элемент нормы права, закрепляющий количественные и качественные характеристики мер позитивной юридической ответственности, направленный на реализацию предписания содержащегося в диспозиции нормы права

3. Институт поощрения государственных служащих – это совокупность правовых норм (конституционного и административного права), регулирующий порядок и основания применения мер поощрения к государственным гражданским служащим, который основан на поощрительном методе правового регулирования, однотипных правоотношениях, а также связях координации и субординации.

4. Наказание государственных гражданских служащих следует рассматривать в трех аспектах. Во-первых, как межотраслевой комплексный институт и функциональный институт отечественного права. Во-вторых, как санкцию, предусматривающую меры воздействия в отношении государственных служащих. В-третьих, как процесс реализации наказания и претерпевания государственным служащим ограничений личного, имущественного или личного неимущественного характера.

5. Институт наказания государственных служащих – это совокупность норм административного, уголовного и служебного права, регламентирующих виды наказаний, основания и порядок их применения к государственным служащим, характеризующийся связями координации, субординации, а также генетическими связями. Данный институт регулирует отношения юридической ответственности при помощи императивного метода.

6. Фактическим основанием применения мер поощрения выступает правомерное поведение государственного служащего. Правомерное поведение государственного служащего – это его поступок (деятельность), соответствующая предписаниям Конституции РФ, законодательства о государственной службе и иным нормативным актам, а также правовым актам локального регулирования, отвечающая интересам общества и государства и обеспечиваемая при помощи стимулов и ограничений.

7. Критериями классификации поощрений, применяемых к государственным служащим являются: юридический статус поощрения; основной или дополнительных характер поощрения; особенности наградной процедуры; субъекты наделенные правом применять поощрения; вид нормативного акта, в котором закреплены меры поощрения; вид заслуги поощряемого; иерархия; отраслевая принадлежность; форма внешнего выражения.

8. Разрозненность нормативных правовых актов, закрепляющих меры поощрения, их неоднозначное понимание государственных наград,

подчеркивают необходимость разработки и принятия Наградного кодекса РФ, в котором бы поощрения излагались бы систематизировано.

9. Служебное правонарушение – это общественно опасное, виновно совершенное деяние государственным служащим, предусмотренное КоАП РФ, УК РФ или законодательством о государственной службе и запрещенное под страхом наказания.

10. В целях унификации терминологии, применяемой законодателем в нормативных правовых актах необходимо термин взыскание заменить на термин «наказание».

11. Наказания, применяемые к государственным служащим можно классифицировать по следующим основаниям: вида нормативного правового акта; юридической силы нормативного правового акта; характера наказания (основное дополнительное); временной длительности; субъектов наделенных правом применять наказания к государственным служащим; особенностей процедуры назначения; фактического основания; субъективных прав, которое сужает то или иное наказание.

**Научно-практическое значение** состоит в том, что в работе есть предложения, направленные на совершенствование законодательства. Работа может быть использована для дальнейшего развития теории поощрений и наказаний государственных служащих.

**Апробация работы.** Промежуточные итоги магистерской диссертации докладывались на научных семинарах кафедры «Теория государства и права», а также на одной научно-практической конференции, проведённой в Тольяттинского государственном университете. Магистрантом опубликована 1 научная статья.

**Структура работы** включает три главы, которые подразделены на семь параграфов, введение, заключение и список использованной литературы.

# **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПОощРЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

## **§ 1.1. Поощрение и наказание как формы реализации юридической ответственности**

Россия провозгласила себя правовым государством, в котором права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, а их защита – это обязанность государства. Государству, в лице его органов и государственных служащих не свойственно ограничивать себя самостоятельно. Таким ограничивающим и сдерживающим фактором выступает юридическая ответственность, которая действуя методами убеждения, принуждения и поощрения на государственных служащих, принуждает их к поведению (деятельности) социально полезной для всего общества. Одним из принципов правового государства является взаимная ответственность личности и государства, а если конкретизировать, то это ответственность государственных служащих перед народом.

Из самого названия параграфа уже следует, что мы понимаем под юридической ответственностью сложное правовое явление, обладающее различными проявлениями, особенностями реализации, которое не сводится исключительно к наказанию правонарушителя. Именно такая постановка вопроса соответствует концепции правового государства, в котором на первое место выходят социально-активные и ответственные действия субъектов общественных отношений, в том числе и государственных служащих.

Построение правового государства возможно только при наличии позитивной юридической ответственности, одним из средств обеспечения которой является ответственность за правонарушение. Однако правонарушение – это одна из форм социального отклонения и уже

очевидно, что только посредством применения наказания не возможно обеспечить соблюдение и исполнение правовых предписаний правовых норм. Следовательно, правовая наука должна искать другие методы воздействия на общественные отношения, одним из которых как раз и является поощрение.

Юридическая ответственность сложный правовой феномен, который с начала шестидесятых годов находится под пристальным вниманием ученых-юристов. Несмотря на столь длительный период времени исследования юридической ответственности до настоящего времени не выработано ее единообразное понимание в теории государства и права и в отраслевых юридических науках. Ведутся споры о ее понятии, особенностях реализации, соотношении с различными юридическими категориями. Понятие юридической ответственности не менее дискуссионное, чем общее понятие права.

В юридической литературе сложилось два направления к определению понятия юридической ответственности. Первая группа ученых связывает юридическую ответственность исключительно с юридическим фактом правонарушения, рассматривают ее как следствие прошлого противоправного поведения<sup>1</sup>.

Представители второго направления видят в юридической ответственности более сложный феномен, под которым понимается единая юридическая ответственность, включающая в себя ответственность за будущие и настоящие действия, а также ее составляющей выступает негативный аспект реализации<sup>2</sup>. Таким образом, под юридической

---

<sup>1</sup> См.: Лейст О.И. Санкции и ответственность по советскому праву. М.: МГУ, 1981; Колосова Н.М. Юридическая ответственность в Российской Федерации. М.: Городец, 2000; Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Финансово-правовая ответственность. М: Финансы и статистика, 2004; Вопленко Н.Н. Очерки общей теории права. Волгоград: Изд-во Волгоградского ун-та, 2009.

<sup>2</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. М.: Наука, 1986; Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности. СПб.: Юрид. центр Пресс, 20007; Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009; Джалилов Э.А. Юридическая ответственность политических партий в Российской Федерации.

ответственностью представители второго направления понимают некое целостное правовое явление.

При этом нет даже самой ясности в применяемой терминологии для обозначения данного понятия. Так, юридическую ответственность называют негативной, ретроспективной, проспективной, ответственностью за правонарушения.

Существуют и различные подходы к определению юридической ответственности за правонарушение. Ее рассматривают как санкцию нормы права, либо связывают с реализацией санкции, либо отождествляют с наказанием. Под юридической ответственностью за правонарушение понимают оценку и осуждение правонарушителя. Некоторые ученые трактуют ее как разновидность юридической обязанности. Рассматривают юридическую ответственность и как особую разновидность правоотношения, отождествляя ее с правоотношениями юридической ответственности.

Рассмотрим понятие юридической ответственности за правонарушение или по иному, негативной юридической ответственности. Распространенной концепцией юридической ответственности за правонарушение является ее понимание как санкции правовой нормы.

Автором этой концепции считают профессора О.Э. Лейста. Очень часто данную концепцию называют еще нормативной, на том основании, что в ее основе находится такой элемент как санкция нормы права, которая применяется в случае совершения правонарушения. При этом отмечается, что сам запрещенный вариант поведения сформулирован в той или иной норме права, а санкция выполняет роль обеспечения соблюдения запрета или выполнения обязанностей. В данной концепции отмечается принудительная природа юридической ответственности, ее обусловленность государственным принуждением. Причем профессор О.Э. Лейст различает

---

Самара: Ард. Гард, 2012; Липинский Д.А., Мусаткина А.В. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты. М.: ИНФРА-М РИОР, 2013; Липинский Д.А., Чуклова Е.В. Процессуальная ответственность. М.: Юрлитинформ, 2013; Базылев Б.Т. Юридическая ответственность. Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1985.

санкции, которые предусматривают меры юридической ответственности и меры защиты, указывая, что реализация не любой санкции означает реализацию меры юридической ответственности<sup>3</sup>.

Очень близкой к определению юридической ответственности как реализации санкции является ее отождествление с наказанием. Например, Н.С. Малеин пишет, что «юридическая ответственность – это наказание, применяемое к правонарушителю»<sup>4</sup>. Близка данная позиция к рассмотренной ранее ввиду того, что меры наказания закрепляются в санкциях норм юридической ответственности.

По нашему мнению, юридическая ответственность представляет собой более сложный феномен, нежели реализация наказания или санкции нормы права. Реализация наказания – это один из завершающих этапов юридической ответственности, своеобразный итог деятельности правоохранительных органов и суда по оценке деятельности правонарушителя. В литературе наказание определяют как одну из разновидностей государственного принуждения<sup>5</sup>. Таким образом, и в концепции отождествляющей юридическую ответственность с наказанием мы видим тесную связь с государственным принуждением. Д.А. Липинский, обосновывая отсутствия тождества между юридической ответственностью и наказанием анализирует названия глав Уголовного кодекса РФ, в которых различается понятия «ответственность» и «наказание»<sup>6</sup>.

Реализация наказания является важным признаком юридической ответственности в нем находят объективизацию конкретные правоограничения: имущественные, организационные, личные и так далее. Однако юридическая ответственность не исчерпывается наказанием.

---

<sup>3</sup> Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. С. 93.

<sup>4</sup> Малеин Н.С. Юридическая ответственность и справедливость. М.: Юрид. лит.,1992. С. 75.

<sup>5</sup> См.: Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. С. 82.

<sup>6</sup> Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. С. 41.

Справедливо отмечается, что «юридическая ответственность может быть без наказания, а наказания без юридической ответственности не существует»<sup>7</sup>.

Наказанию предшествует юридическая обязанность правонарушителя. Она возникает с момента совершения правонарушения и обусловлена двумя факторами. Во-первых, самим юридическим фактом правонарушения. Во-вторых, правовой нормой. Иными словами она нормативна, но носит дополнительный характер. Этой обязанности не существовало до момента совершения правонарушения. Это новая для субъекта обязанность, которая между прочим не отменяет «старых» обязанностей. Сущность дополнительной обязанности состоит в том, что субъект должен претерпеть ограничения, носящие для него неблагоприятный характер. Вид ограничения зависит уже от особенностей нарушенной нормы ее санкции и конкретной меры, которая будет применена к субъекту на основании акта реализации юридической ответственности.

Вывод о том, что у правонарушителя возникает новая обязанность с момента совершения правонарушения позволил ученым считать, что юридическая ответственность это дополнительная обязанность, возникающая с момента совершения правонарушения<sup>8</sup>.

Существование такой обязанности обусловлено возникновением между правонарушителем и государством в лице уполномоченных органов правоотношения юридической ответственности. В данном случае обязанность правонарушителя является атрибутом этого правоотношения, так как ей корреспондируют право и обязанность уполномоченных органов принудить правонарушителя к исполнению указанной обязанности.

Обязанность правонарушителя может длительное время находиться в статическом состоянии, ввиду различных причин: не выявлен сам правонарушитель; правонарушение осталось латентным и так далее.

---

<sup>7</sup> Липинский Д.А. Указ. соч. С. 42.

<sup>8</sup> Базылев Б.Т. Юридическая ответственность. С. 31.

Таким образом, реализация данной обязанности зависит от компетентной деятельности правоохранительных органов. Если обратиться к гражданскому праву, где реализация ответственности зависит от волеизъявления кредитора (потерпевшего), то она будет находиться в статическом состоянии, пока кредитор (потерпевший) не совершит ряд юридически значимых действий. С этого момента запускается государственный механизм реализации юридической ответственности.

Исследование юридической ответственности как обязанности обладает важным значением для уяснения ее сущности, но между юридической ответственностью и обязанностью недопустимо ставить знак равенства по следующим основаниям. Во-первых, это две разные юридические категории и недопустимо определять одну юридическую категорию, посредством указания на другую, в таком случае отпадает сама необходимость существования нового юридического понятия, ведь можно довольствоваться уже существующим. Во-вторых, если рассматривать юридическую ответственность как обязанность, то исчезает сама динамика юридической ответственности. Юридическая ответственность всегда представляет собой ряд последовательно реализующихся стадий, когда переход к другой стадии обусловлен теми или иными юридическими фактами, означающими завершение предшествующей стадии юридической ответственности. В-третьих, как недопустимо отождествлять юридическую ответственность исключительно с наказанием, так и с обязанностью правонарушителя.

Как уже указывалось реализация юридической ответственности зависит от действий компетентных органов, которые основаны на государственном принуждении. Важно различать саму деятельность уполномоченных органов, связанную с привлечением лица к юридической ответственности и реализацию юридической ответственности. Правоотношениям юридической ответственности сопутствуют процессуальные отношения, которые также основаны на государственном принуждении. При этом к правонарушителю могут применяться меры пресечения, меры обеспечения по делу и другие

юридически значимые действия. Однако они не составляют содержание юридической ответственности, а направлены на реализацию дополнительной обязанности, возникшей из юридического факта правонарушения<sup>9</sup>.

Деятельность компетентных органов последовательно приводит к такой стадии юридической ответственности как осуждение правонарушителя. Она непосредственно предшествует реализации наказания. Само осуждение правонарушителя обладает рядом важных характеристик. Во-первых, оно содержится в приговоре суда, приказе о привлечении к дисциплинарной ответственности или в ином акте применения права. Во-вторых, в осуждении показывается отрицательная оценка личности и тех действий, которые она совершила. В-четвертых, в акте применения права указывается какие именно меры юридической ответственности будут реализованы в отношении правонарушителя.

Указанное выше значение юридической ответственности позволило понимать под ней некоторым ученым само осуждение и отрицательную оценку субъекта правонарушения и деяния, которое он совершил<sup>10</sup>. Фактически в данном случае происходит отождествление юридической ответственности с актом применения права. Однако следует признать, что юридическая ответственность иногда может завершаться только осуждением правонарушителя. Это возможно тогда, когда вслед за осуждением правонарушителя следует его освобождение от юридической ответственности, по основаниям, которые не являются реабилитирующими. Осуждение правонарушителя выступает важной стадией юридической ответственности, но вся юридическая ответственность не сводится исключительно к осуждению. Рассматривая осуждение как характеристику юридической ответственности важно отметить его связь с государственным принуждением. Осуждение основывается на государственном принуждении.

---

<sup>9</sup> Подробно см.: Липинский Д.А. Принципы и правоотношения юридической ответственности. М.: Nota Bene, 2003. С. 92.

<sup>10</sup> См.: Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 147; Демидов Ю.А., Социальная ценность и оценка в уголовном праве. М, 1978. С. 159.

Более того, если при характеристике обязанности правонарушителя мы отмечаем, что принуждение находится как бы в потенции, то в осуждении оно начинает находить свою объективизацию.

Государственное принуждение неизбежно сопутствует юридической обязанности правонарушителя, в статике оно заложено в самой санкции правовой нормы, а в динамике выражается в применении осуждения и наказания. Такое интегративное значение государственного принуждения позволило отождествлять его с самой юридической ответственностью, рассматривая как одно из средств к исполнению требований права<sup>11</sup>. Государственное принуждение является очень широким понятием, это одна из наиболее важных характеристик права в целом, один из его признаков. Причем сами формы государственного принуждения очень многообразны и отождествлять юридическую ответственность с государственным принуждением означает сделать ее «аморфным» и расплывчатым явлением, которое будет включать и те правовые категории, которые по своей сущности не относятся к мерам негативной юридической ответственности. Например, меры защиты, меры безопасности и так далее.

Рассматривая юридическую ответственность за правонарушение, мы отмечаем, что каждая из научных позиций относительно его понятия имеет право на существование и отражает определенную характеристику юридической ответственности, ее отдельную черту.

Чтобы понять всю сложность феномена юридической ответственности необходимо обратиться к ее исследованию как целостного правового явления, которое включает различные формы реализации. И они не исчерпываются только наказанием или поощрением субъекта.

Ряд ученых понимает под юридической ответственностью сложное правовое явление, обладающее различными формами реализации<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М.: Юридическая литература, 1972. С. 24.

<sup>12</sup> См.: Липинский Д.А. Формы реализации юридической ответственности. Тольятти: Изд-во Тольяттинского государственного университета, 1999.

Например, Д.А. Липинский пишет: «Итак, добровольная форма реализации юридической ответственности – это способ закрепления юридических обязанностей соблюдения требований правовых норм, реализующегося в правомерном поведении субъектов юридической ответственности, одобряемом или поощряемом государством»<sup>13</sup>. Д.А. Липинский отмечает: «юридическая ответственность – это юридическая обязанность соблюдения и исполнения требований, предусмотренных нормой права, реализующаяся в правомерном поведении субъектов, одобряемом или поощряемом государством, а в случае ее нарушения – обязанность правонарушителя претерпеть осуждение, ограничение прав материального, правового или личного характера и их реализация»<sup>14</sup>.

Таким образом, по мнению ученого, то что называют позитивной и негативной юридической ответственности, является не ее аспектами, а формами реализации, которые могут быть, добровольной и государственно-принудительной.

До этого мы рассматривали исключительно понятие государственно-принудительной формы реализации юридической ответственности, а сейчас необходимо остановиться на понятии позитивной (добровольной) формы реализации. В дальнейшем в работе мы будем употреблять термины «позитивная» и «добровольная форма реализации» как синонимы. Как и относительно понятия юридической ответственности за правонарушение в юридической науке нет единодушия во мнениях о понятии позитивной юридической ответственности. Одни ученые рассматривают ее как чувство долга, причем не только морального, но и правового<sup>15</sup>. Другие понимают под ней юридическую обязанность<sup>16</sup>, третья группа авторов связывает

---

<sup>13</sup> Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. СПб: Юридический центр Пресс, 2003. С. 40.

<sup>14</sup> Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. С. 14.

<sup>15</sup> Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 232

<sup>16</sup> Репетева О.Е. Правонарушения и юридическая ответственность в сфере труда: общетеоретический аспект. – Тольятти: ТГУ, 2009. С. 19.

позитивную ответственность с правомерным поведением субъекта<sup>17</sup>. Существуют и точки зрения о понимании позитивной ответственности как поощрения.

Остановимся на каждой из концепций позитивной юридической ответственности подробнее. Так, ее связь с психологическими процессами субъекта, уровнем правосознания позволили утверждать ученым, что она тождественная чувству долга. Или иногда ее раскрывают как стремление выполнить порученное дело «хорошо». Такой подход к пониманию юридической ответственности практически исключает все ее юридическое содержание.

В этом аспекте более убедительнее выглядит концепция позитивной юридической ответственности как обязанности соблюдать предписания правовых норм. Как правило при характеристике этой концепции указывают на две разновидности обязанности: обязанности соблюдать запреты и обязанности выполнить то или иное действие, которое предусмотрено нормой права. Чувство долга и другие процессы, характеризующие правосознание включаются в этом случае в субъективную сторону позитивной юридической ответственности. Позитивная юридическая ответственность в данном случае существует в единстве ее объективных и субъективных признаков. Однако для данной концепции позитивной юридической ответственности характерен ряд недостатков. Во-первых, правовое государство не возможно построить, если действия граждан и должностных лиц будут основаны исключительно на выполнении обязанностей и запретов.

Современная Конституция России, да и другие нормативные правовые акты предоставляют гражданам целый спектр прав. Реализация субъективных прав зависит исключительно от волеизъявления их адресатов, но именно реализация прав, а не пассивное соблюдение обязанностей должны находиться в основе реализации позитивной юридической

---

<sup>17</sup> Чирков А.П. Ответственность в системе права. Калининград, 1996. С. 10.

ответственности. Д.А. Липинский и А.Г. Шишкин указывают: «субъективные юридические права, обязанности и законные интересы являются мерами позитивной юридической ответственности, так как определяют вид, объем, границы, пределы правомерного поведения, ту «межу», за которой находится безответственное поведение субъекта»<sup>18</sup>.

Рассматривая субъективные права и обязанности необходимо иметь ввиду их тесную взаимосвязь. Так реализуя свое субъективное право лицо обязано не злоупотреблять ими, так как злоупотребление правом есть уже проявление безответственного отношения субъекта к порученному делу<sup>19</sup>.

Юридическая обязанность, субъективное право характеризуют статические составляющие позитивной юридической ответственности. Это своеобразные эталоны того, как следует поступать в той или иной ситуации, какие необходимо совершить действия, чтобы поведение квалифицировалось как ответственное, а не как правонарушение. Вместе со статическими составляющими ученые справедливо указывают на ее динамические характеристики в качестве которой называют правомерное поведение субъектов общественных отношений<sup>20</sup>. «Уголовно-правовая ответственность не может быть отождествлена с нормативным требованием поступить определенным образом. Последнее есть лишь ее правовая предпосылка, а действительно корни уходят еще глубже – в объективно существующую необходимость субъекта выполнять принадлежащую ему социальную роль... Уголовная ответственность есть выполнение должного»<sup>21</sup>.

Под категорией «выполнение должного» фактически скрывается правомерное поведение субъектов. Действительно сформированное

---

<sup>18</sup> Липинский Д.А., Шишкин А.Г. Субъективной право и юридическая обязанность как меры позитивной юридической ответственности // Государство и право 2014. № 10. С. 14.

<sup>19</sup> Подробном об этом см.: Яценко Т.С. Категория шиканы в гражданском праве: история и современность. М.: Статут, 2003. С. 15.

<sup>20</sup> Ретюнских И.С. Уголовно-правовые отношения и их реализация. Воронеж, 1997. С. 19.

<sup>21</sup> Тарбагаев А.Н. Ответственность в уголовном праве. Красноярск, 1994. С. 11-12; Липинский Д.А. Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 62.

правомерное поведение – это один из результатов действия юридической ответственности. Как безответственность объективируется в правонарушении, так и позитивная ответственность объективируется в правомерном поведении. Однако позитивная ответственность при ее определении как правомерного поведения теряет свое нормативное основание, заложенное в нормах права в виде обязанностей, запретов и субъективных прав. Кроме того, существует еще и фактическое основание для реализации правомерного поведения, которые связаны с наступлением тех или иных юридических фактов, с наличием которых связывается возникновение правоотношений позитивной юридической ответственности. Поэтому только одним правомерным поведением позитивная юридическая ответственность не исчерпывается.

Межу позитивной и негативной юридической ответственностью много общего. Мы уже отмечали, что безответственное деяние (правонарушение) подлежит оценке со стороны уполномоченных органов. Так, и акт ответственного правомерного поведения может оцениваться государством. Конечно такая оценка менее выражена, по сравнению с безответственным поведением субъектов общественных отношений. Она может состоять в применении мер поощрения. Поэтому некоторые ученые предлагают называть такую ответственность поощрительной<sup>22</sup>.

Таким образом, в содержании позитивной юридической ответственности выстраивается упорядоченная система признаков. Во-первых, обязанность соблюдать предписания правовых норм. Во-вторых, субъективные права. В-третьих, юридические факты с которыми норма права связывает реализацию обязанностей. В-четвертых, осознание субъективных прав и обязанностей. В-пятых, правомерное поведение. В-шестых, оценка правомерного со стороны уполномоченных органов. В-седьмых, реализация мер поощрения.

---

<sup>22</sup> Базылев Б.Т. Задачи уголовного права Российской Федерации и их реализация. Саратов, 1993. С. 152.

Применительно к негативной юридической ответственности можно выстроить ряд последовательно реализующихся элементов. Во-первых, правонарушение, как основание негативной юридической ответственности. Во-вторых, дополнительная обязанность правонарушителя. В-третьих, осуждение правонарушителя. В-четвертых, реализация наказания (ограничение различных прав). В-пятых, государственное принуждение как интегративный признак, свойственный всем элементам юридической ответственности.

Проблема юридической ответственности сложнее, нежели простое определение признаков позитивной и негативной юридической ответственности. Юридическая ответственность существует не независимо от того, совершено противоправное или правомерное поведение. Регулирование посредством ответственности начинается с момента ее закрепления в правовых нормах. Прав Н.И. Матузов, когда отметил, что «Право – не только мера юридической свободы, но и мера юридической ответственности. Это корреляционные категории ...ответственность – такая же объективная необходимость, как и свобода»<sup>23</sup>. Для верного определения юридической ответственности важно выйти за привычные рамки ее понимания. Необходимо осознать ее объективный характер, закрепленный в системе правовых норм. В основе ее исследования должен находиться структурный метод научного познания.

Позитивная и негативная юридическая ответственность – это основные элементы структуры юридической ответственности. Ответственность существует в своем статическом состоянии с момента ее закрепления в правовых нормах, которые определяют характер взаимодействия между субъектами общественных отношений. Это институциональный аспект юридической ответственности, который обусловлен общественными отношениями и его возникновение зависит от воли законодателя. Он не

---

<sup>23</sup> Матузов Н.И. Право как мера свободы и ответственности личности: Межвуз. сб. науч. ст. // Атриум. Сер. «Юриспруденция». Тольятти. 1999. № 1. С. 23.

связан с нашей волей. Как и не связано все право в целом с волей индивидуального субъекта. На понятие юридической ответственности необходимо смотреть шире – с общеправовых позиций. Ее основа находится в регулировании общественных отношений государством при помощи правовых норм. Все доводы о якобы неправомерном характере единой ответственности лишены логики, в ее основе находятся нормы права, она оформлена при помощи правовых норм поэтому носит нормативный характер. Элементарная логика подсказывает, что до оценки поведения как правомерного или как противоправного необходимо установить сами рамки данного поведения, то есть закрепить юридическую ответственность в правовых нормах.

Различные юридические факты приводят в действие различные элементы юридической ответственности, означающие уже динамический ее аспект реализации. Однако динамика юридической ответственности, движение ее элементов различно и какой механизм начнет работать зависит уже от конкретных юридических фактов.

Самым простым юридическим фактом является достижение возраста, с наступлением которого тот или иной нормативный правовой акт связывает возможность привлечения к юридической ответственности, соответственно он начинает оказывать воздействие на поведение субъекта. Другим не менее простым юридическим фактом или по иному фактом-состоянием является наличие гражданства. В статье третьей Федерального закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» указывается: «Гражданство Российской Федерации - устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей»<sup>24</sup>, добавим, что не только прав, но и взаимной ответственности. Наличие гражданства, достижение соответствующего возраста включает субъекта в целую группу общественных отношений. Государство не считает своих граждан потенциальными правонарушителями, оно рассчитывает на

---

<sup>24</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

движение элементов юридической ответственности, составляющее ее позитивное содержание. Есть и более сложные юридические факты, обуславливающие приобретение специального правового статуса. Например, статуса государственного служащего. С его обретением на субъекта совершенно иная система прав и обязанностей.

Осознание обязанностей, приводит к формированию правомерного поведения. В данном случае можно сказать, что позитивная юридическая ответственность выполнила свое предназначение. Правомерное поведение может быть различным по своим характеристикам. Некоторые разновидности правомерного поведения, превосходят по своим характеристикам обычные требования и характеризуются заслугой<sup>25</sup>.

Реализация поощрительных мер, стоит в одном ряду с правомерным поведением и является разновидностью позитивной формы реализации правовой ответственности. Правомерный поступок оценивается государством в лице уполномоченных органов, а действия субъекта одобряются и поощряются. Таким образом, правомерный поступок, характеризующийся заслугой выступает основанием для применения мер поощрения<sup>26</sup>.

На данном примере можно проследить всю цепочку движения элементов позитивной юридической ответственности. Во-первых, наличие статусной юридической ответственности. Во-вторых, наступление соответствующих юридических фактов. В-третьих, осознание обязанностей и юридических фактов. В-четвертых, правомерное поведение. В-пятых, оценка действий субъекта уполномоченными органами. В-шестых, издание акта применения права. В-седьмых, применение мер поощрения. В-восьмых, пользование субъектом социальным благом, которое обусловлено поощрением.

---

<sup>25</sup> См.: Типикина Е.В. Заслуга как основание для правового поощрения. М.: Юрлитинформ, 2010.

<sup>26</sup> Липинский Д.А. Позитивная юридическая ответственность и поощрительные санкции: проблемы взаимосвязи. В книге: Поощрительные санкции в праве: реальность и юридическая конструкция. Саратов: Изд-во СГАП, 2008. С. 159.

Юридическая ответственность зародилась как институт наказания, за нарушение правовых норм, отступление от существующих правил поведения, но с течением времени она трансформировалась в иное явление. Государство, понимая, что только одними мерами наказания сложно обеспечить исполнение предписаний правовых норм, активнее стало вводить в действующее законодательство нормы, закрепляющие поощрительные санкции. Они рассчитаны на ответственное поведение и побуждают субъектов к правомерным поступкам, не мерами наказания, а мерами поощрения.

В настоящее время поощрительные санкции содержатся практически во всех отраслях отечественного права. Даже самое «наказательное» - уголовное право предусматривает поощрительные нормы. Суть не в отсутствии в уголовном праве поощрительных норм, а в особенностях их закрепления. Поощрение в уголовном праве выражается в освобождении от уголовной ответственности, основанием которого являются позитивные действия, направленные на возмещение ущерба, заглаживания причиненного вреда и так далее.

Мы отмечаем, что поощрение является одной из форм реализации позитивной юридической ответственности, в поощрении позитивная юридическая ответственность объективируется, становится материальной, она связана с предоставлением субъекту социальных благ и ценностей.

Понятие форма философское и имеет несколько значений. В одних случаях она трактуется как внешний вид того или иного предмета, который имеет определенные границы и очертания. В других случаях под формой понимается упорядоченное содержание того или иного явления. Однако второе значение формы всегда связано с первым, так как в результате упорядочивания содержания форма начинает обретать определенные границы и очертания<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Ивин А.А., Никифоров А.Л. Словарь по логике. М.: Владос, 1997. С. 34.

Выше мы показали как упорядочивается движение элементов юридической ответственности. В результате чего поощрение начинает выступать одной из форм реализации позитивной юридической ответственности. Поощрение – это противовес наказанию, взысканию, то есть мерам негативной юридической ответственности.

Однако как поощрение, так и наказание предусмотренные статусной юридической ответственностью зависят от той или иной разновидности юридического факта, который обуславливает, какие же ее структурные элементы придут в действие. Наказание как мера юридической ответственности предусмотрена санкцией нормы права. Его интегративное значение состоит в том, что правомерное поведение может складываться под психологическим воздействием угрозы его применения. В этом случае наказание является средством обеспечения позитивной юридической ответственности, так как только одними мерами поощрения всегда не возможно сформировать правомерное поведение. Да и все правовые нормы следуя элементарной логике не могут предусматривать в своих санкциях меры поощрения. Таким образом, наказание так же обеспечивает движение элементов позитивной юридической ответственности, без его фактической реализации.

Реализация наказания зависит от ряда юридических фактов, которому предшествует само потенциальное условие для его реализации. Этим условием выступает наличие самой правовой нормы, предусматривающей конкретные меры наказания. Основным юридическим фактом, следующим за условием является совершение правонарушения, который и запускает в действие сложный механизм реализации наказания в рамках правоотношений юридической ответственности. После совершения правонарушения совершаются юридические действия (юридические факты), носящие вспомогательный характер. Например, юридический факт возбуждения уголовного дела, факт вынесения постановления о привлечении в качестве обвиняемого и так далее. Все вспомогательные

действия и цепочка юридических фактов могут приводить к основному юридическому факту – вынесению охранительного акта применения права. В уголовном процессе – это приговор суда, в административном производстве – постановление о привлечении к административной ответственности, в дисциплинарном производстве – приказ о применении меры дисциплинарного взыскания.

Именно охранительный акт применения права и содержит указание на то, какая мера наказания будет применена к правонарушителю, в нем указывается объем правоограничений<sup>28</sup>.

Акт реализации негативной юридической ответственности содержит осуждение правонарушителя. Осуждение – это универсальный межотраслевой термин, характерный не только для уголовного процесса или уголовного права. Другое дело, что в приговоре суда это осуждение наиболее ярко выражено. Однако все разновидности охранительных актов применения юридической ответственности содержат ряд общих черт и характеристик, не зависимо от того, к какому виду негативной юридической ответственности привлекается правонарушитель. Наиболее общей характеристикой как раз и выступает отрицательная оценка как действия или бездействия, так и самой личности. Формализуется и индивидуализируется эта оценка, обретая черты именно правовой оценки, а не общественной в официальном документе, на разновидности которого мы указывали выше.

Вступление в законную силу охранительного акта означает начало самого процесса исполнения юридического наказания. И если поощрение характеризовалось тем, что субъект обретает определенное благо, то наказание наоборот лишает субъекта ряда социальных благ.

У поощрения и наказания существует ряд общих признаков и характеристик, позволяющих считать их именно формами реализации единой юридической ответственности. Укажем данные характеристики.

---

<sup>28</sup> См.: Липинский Д.А., Шишкин А.Г, Хачатуров Р.Л. Меры юридической ответственности. М.: ИНФРА-М РИОР, 2014. С. 46.

Во-первых, как поощрение, так и наказание содержатся в третьем структурном элементе нормы права – санкции.

Во-вторых, они преследуют единую цель – сформировать правомерное поведение субъекта, предупредить совершение правонарушения.

В-третьих, они обладают свойством нормативности.

В-четвертых, поощрение и наказание являются правовыми средствами, позволяющими рассматривать их как парные юридические категории.

В-пятых их существование в рамках статутной ответственности обусловлено философским законом единства и борьбы противоположностей. Прав А.В. Малько, когда рассматривая парность юридических категорий отмечает, что они представляют собой «двоичную систему, действуя на информационном уровне, по принципу: выгодно или не выгодно»<sup>29</sup>.

Считая поощрение и наказание парными юридическими категориями и различными формами реализации юридической ответственности необходимо не только рассмотреть их общие характеристики, но и отличия.

Во-первых, основанием применения мер поощрения выступает заслуженный правомерный поступок, а основанием применения мер наказания правонарушение.

Во-вторых, поощрение воздействует посредством предоставления социальных благ, а наказание методом угрозы наказания.

В-третьих, результатом применения мер поощрения является получение вознаграждения, а результатом наказания выступает лишение тех или иных социальных благ.

Мы уже указали, какими общими признаками характеризуются поощрения и наказания, а также рассмотрели их противоположные характеристики, но чтобы считать их парными категориями и различными формами реализации юридической ответственности этого не достаточно. Необходимо еще обосновать взаимные переходы одного явления в другое, что выступает более сложным уровнем связей между поощрением и

---

<sup>29</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юрист, 2004. С. 45.

наказанием. Так, юридический факт правонарушения может привести к наказанию, но правонарушителю государство предлагает исправить сложившуюся ситуацию. Для этого в уголовном праве существуют поощрительные нормы, связанные с деятельным раскаянием, заглаживанием вреда и так далее. Применение этих норм как результат правомерных действий самого правонарушителя может нивелировать наказание, так как уполномоченные органы наделены правом освободить его от юридической ответственности и наказания, то есть применить поощрительную норму.

Причем такие возможности существуют практически в любой отрасли права. Например, в трудовом праве за добросовестный труд в качестве поощрения может быть реализовано досрочное снятие дисциплинарного взыскания. Очень ярко представлены переходы наказаний в поощрения в уголовно-исполнительном праве, когда за соблюдение режима, добросовестный труд осужденному облегчают условия отбывания наказания.

Мы отметили наличие переходов от наказания к поощрению, но возможны и прямо противоположные ситуации, когда субъект лишается социального блага, обусловленного ранее примененном к нему поощрением. Так, статьей 48 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрено наказание в виде «лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград. Меры специальной дисциплинарной ответственности (на которых мы остановимся в других параграфах) предусматривают лишение нагрудного знака.

## **§ 1. 2. Понятие поощрения государственного служащего**

Прежде чем приступить к исследованию понятия поощрения государственного служащего необходимо определиться с самим понятием государственного служащего и понятием поощрительной санкции нормы права. Для этих целей обратимся в Федеральному закону РФ от 14 мая 2003

года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>30</sup>.

В статье 1 указанного закона определяется: «государственная служба Российской Федерации (далее - государственная служба) - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) по обеспечению исполнения полномочий...».

Перечислим полномочия, на обеспечение которых она направлена это полномочия:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее - федеральные государственные органы);
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы субъектов Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее - лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации).

Закон определяет различные виды государственной службы: государственная гражданская служба; военная служба; государственная служба иных видов. Такое деление происходит на основе функционального предназначения того или иного вида государственной службы. Кроме того, в зависимости от уровня государственной власти государственная гражданская

---

<sup>30</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 23. Ст. 2063.

служба подразделяется «на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации» (ст. 1). При этом в законе специально подчеркивается, что «военная служба и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы» (ст. 2).

Указанный закон определяет следующее: «федеральный государственный служащий - гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета» (ст. 10).

Рассматриваемым законом дается определение государственного гражданского служащего субъекта РФ. «Государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации - гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета».

В статье 13 Федерального закона РФ от 7 июня 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в развитие положений указанного выше закона дается определение гражданского служащего. «Гражданский служащий - гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное

содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации»<sup>31</sup>.

Из указанного определения вытекают следующие признаки государственного гражданского служащего. Во-первых, он заключил служебный контракт (или трудовой договор), то есть взял на себя обязательства, предусмотренные как договором, так и различными нормативными правовыми актами, обусловленные спецификой государственной службы. Во-вторых, его деятельность осуществляется на профессиональной основе. В-третьих, денежное содержание государственный служащий получает за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. В-четвертых, свою деятельность он осуществляет на должности государственной службы или службы субъекта РФ, его нанимателем выступает либо Российская Федерация, либо субъект РФ.

В другом нормативном правовом акте дается понятие военнослужащего и военной службы<sup>32</sup>.

В настоящее время существует проект ФЗ РФ «О правоохранительной службе Российской Федерации». В проекте ФЗ указано: «сотрудниками правоохранительной службы являются граждане Российской Федерации, состоящие на должностях правоохранительной службы в федеральных органах исполнительной власти, в которых предусмотрена правоохранительная служба, их территориальных органах и организациях (в том числе курсанты и слушатели), и заключившие контракт о службе (учебе), которым в установленном настоящим Федеральным законом порядке присвоены специальные звания, а также находящиеся за штатом соответствующего федерального правоохранительного органа, его территориального органа или организации, в распоряжении соответствующего федерального правоохранительного органа, его

---

<sup>31</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>32</sup> Федеральный закон РФ от 8 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства. 1998. № 13. Ст. 1475.

территориального органа или организации, прикомандированные к органам государственной власти и организациям в соответствии со статьей 26 настоящего Федерального закона»<sup>33</sup>. Правоохранительная служба предусмотрена в МВД России, МЧС России, ФСИН России, ФТС России, Следственном комитете Российской Федерации, Прокуратуре России и некоторых других органах.

Понятие государственного служащего можно рассматривать в нескольких аспектах. Прежде всего в государственно-правовом. Он является «слугой государевым», одним из олицетворений государства или его органа. Как правило его действия совершаются от имени государства. Государственный служащий представляет государство в различных видах правоотношений.

С административно-правовой позиции государственный служащий наделен организационно-властными полномочиями, он является представителем власти. Одновременно с этих же позиций можно говорить о нем как о субъекте административной ответственности.

С точки зрения уголовного права, государственный служащий – это прежде всего должностное лицо, являющееся специальным субъектом уголовной ответственности. Его ответственность предусмотрена главой о преступлениях против государственной власти и интересов государственной службы, а также и некоторыми другими главами Уголовного кодекса Российской Федерации. Для целей нашего исследования мы рассмотрели только основные понятия, касающиеся государственной службы и государственного служащего. Детальное исследование всех аспектов данной проблемы не является нашей задачей.

В последние годы поощрительные нормы находятся под пристальным вниманием ученых-юристов, а данной проблематике был посвящен ряд

---

<sup>33</sup> Сайт Государственной Думы Российской Федерации / <http://www.duma.gov.ru/> (дата обращения 29.09.2016 г.)

монографических работ<sup>34</sup>. Как известно норма права – это «исходящее от государства общеобязательное формально определенное правило поведения, направленное на урегулирование общественных отношений»<sup>35</sup>. В свою структуру она включает гипотезу, диспозицию и санкцию.

В последние годы санкцию нормы права стали рассматривать не только как элемент, предусматривающий меры наказания, но и как элемент, закрепляющий меры поощрения. Основное предназначение санкции – это обеспечить выполнение тех предписаний, которые содержатся в диспозиции нормы права. Н.А. Гущина определяет «поощрительные нормы как систему обособленных юридических норм, носящих регулятивный характер, направленных на формирование позитивно-стимулирующих механизмов социально активного правомерного поведения и содержащих предписания о мерах поощрения за его совершение»<sup>36</sup>. А.А. Мусаткина отмечает, что «санкция-поощрение – это структурный элемент правовой нормы, закрепляющий вид и меру позитивной ответственности субъекта, применяемый в случае соблюдения (выполнения) правила поведения, закрепленного в диспозиции»<sup>37</sup>.

Суть позиции Н.А. Гущиной фактически сводится к тому, что поощрение закреплено не в санкции, а в диспозиции нормы права. Такой вывод следует из ее утверждения о том, что нормы содержат предписание о мерах поощрения. Как правило предписание содержится в диспозиции нормы права и выражено во властной форме совершить или не совершить то

---

<sup>34</sup> Нырков В.В. Поощрение и наказание как парные юридические категории. Саратов: Изд-во Саратовской гос. академии права, 2006; Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права. СПб: Юридический Центр Пресс, 2003; Малько А.В., Матузов Н.И., Липинский Д.А. и др. Поощрительные санкции в праве: реальность и юридическая конструкция / Под ред. А.В. Малько. Саратов: СГАП, 2008; Типикина Е.В. Заслуга как основание для правового поощрения. М.: Юрлитинформ, 2010; Поощрительные санкции в праве: общетеоретический и отраслевой аспекты / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2016.

<sup>35</sup> Теория государства и права / Под ред. А.В. Малько и Д.А. Липинского. М: Проспект, 2015. С. 180.

<sup>36</sup> Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права. С. 50.

<sup>37</sup> Мусаткина А.А. О общем понятии санкции нормы права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1. С. 8.

или иное действие. Применение мер поощрения для уполномоченных субъектов выступает их правом, но не обязанностью. Потому вряд ли здесь можно говорить о наличии предписания. В противном бы случае, если есть ходатайство перед должностным лицом о применении мер поощрения, он будет обязан ее применить к другому субъекту поощрительную меру. Однако это не так. Поощрение – это право, а не обязанность уполномоченного субъекта.

Мы присоединяемся к мнениям тех ученых, которые считают, что меры поощрения закреплены в санкции правовой нормы. Санкции, предусматривающие меры поощрения обладают следующими признаками.

Во-первых, закрепляют благоприятные для субъекта последствия.

Во-вторых, выступают нормативным закрепление мер позитивной юридической ответственности.

В-третьих, направлены на обеспечение предписания, которое закреплено в диспозиции.

В-четвертых, информируют субъекта о социальных благах, которые он может получить, в случае выполнения предписания.

В-пятых, относится к такой группе правовых средств как стимулы, выступая противовесом другой группе правовых средств – наказаниям.

Итак, санкция-поощрение – это структурный элемент нормы права, закрепляющий количественные и качественные характеристики мер позитивной юридической ответственности, направленный на реализацию предписания содержащегося в диспозиции нормы права.

Само поощрение можно рассматривать под различными углами зрения. Во-первых, как санкцию нормы права, о чем мы писали выше. Во-вторых, как процесс. В связи с чем возникает вопрос, что это за процесс, каковы его основные признаки. Думается, что процесс реализации поощрительных мер является разновидностью правоприменительного процесса. На наш взгляд, он обладает всеми чертами, характерными для применения права.

Во-первых, не любой субъект наделен правом применять меры поощрения, а только специально уполномоченный коллективный или индивидуальный субъект права.

Во-вторых, в отличие от процесса применения наказания, в поощрительном процессе реализуются меры позитивного государственно-правового воздействия, а не меры принуждения.

В-третьих, процесс применения мер поощрения характеризуется рядом последовательно совершаемых стадий, характерных для правоприменительного процесса.

В-пятых, итогом этого процесса выступает принятие акта применения права. По нашему мнению, это акт применения мер позитивной юридической ответственности.

Чтобы понять специфику поощрения государственных служащих необходимо обратиться к нормативной основе, которой регламентируется применение к ним мер поощрения. Причем мы не стремимся проанализировать все без исключения нормативные правовые акты, так как этому будет посвящен специальный параграф, а только постараемся показать специфику поощрения именно государственных служащих. Меры поощрения, которые применяются к государственным служащим относятся к отраслям либо административного, либо конституционного права. Поэтому не случайно А.В. Гущина рассматривает «правовое поощрение как комплексный межотраслевой функциональный институт в системе российского права»<sup>38</sup>. Институт поощрения государственных служащих находится на стыке конституционного и административного права.

Наивысшие формы поощрения государственных служащих предусмотрены Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 года «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы РФ»<sup>39</sup> и Указом Президента РФ от 30 декабря 1995 года № 1341 «Об установлении почетных

---

<sup>38</sup> Гущина Н.А. Указ. соч. С. 215.

<sup>39</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 37. Ст. 4643.

званий Российской Федерации, утверждении положений о почетных званиях и описания нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации»<sup>40</sup>. Поощрения предусмотрены ФЗ РФ «О государственной гражданской службе»; ФЗ РФ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>41</sup>; ФЗ РФ «О следственном комитете Российской Федерации»<sup>42</sup>. Многочисленные министерства и ведомства РФ устанавливают свои ведомственные поощрения, знаки отличия и так далее.

Поощрение государственных служащих можно рассматривать как функциональный межотраслевой институт права. Чтобы утверждать о существовании данного института необходимо ответить прежде всего на несколько вопросов. Во-первых, какие отношения регулирует данный институт. Во-вторых, кто выступает субъектами этих отношений. В-третьих, при помощи каких методов регулируются эти отношения.

В последнее десятилетие в юридической литературе выделяют специальный вид правоотношений – поощрительные правоотношения<sup>43</sup>. Однако сказать, что предметом его регулирования выступают поощрительные правоотношения, это не значит дать характеристику этому сложному правовому институту.

Субъектами данных правоотношений выступают государственные служащие как награждаемые лица. Другой стороной этого правоотношения являются лица, уполномоченные награждать государственных служащих. Это может быть как вышестоящее должностное лицо, так и лица занимаемые государственные должности, но не входящие в систему государственной службы.

Не только сами поощрительные нормы, но и нормы, регламентирующие процедуру награждения входят в содержание данного правового института.

---

<sup>40</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 2. Ст. 64.

<sup>41</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49. Ст. 7020.

<sup>42</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

<sup>43</sup> См.: Гущина Н.А. Указ. соч. С. 190; Поощрительные санкции в праве: общетеоретический и отраслевой аспекты /Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. С. 56

Причем эти нормы предусмотрены как конституционным правом, так и административным правом. В самой Конституции РФ в числе полномочий Президента указывается, что он «награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания» (ст.89). Ежегодно на основе Указов Президента утверждаются премии за высокие достижения в области науки и культуры. Причем конституционно-правовой блок поощрительных норм государственных гражданских служащих носит двухуровневый характер. В различных законах и положениях субъектов РФ предусматриваются поощрительные меры для государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Например в Самарской области действует Постановление Губернатора Самарской области «О наградах Губернатора Самарской области»<sup>44</sup>

Нормы, закрепляющие поощрения в различных ведомственных нормативных правовых актах, входят в структуру института поощрения. Причем эти нормы по своей юридической природе относятся к административно-правовым<sup>45</sup>.

Поощрительные нормы, составляющие институт поощрения государственных служащих носят однотипный характер. Об их однотипности свидетельствует ряд факторов. Во-первых, все они снабжены однотипными санкциями, предусматривающими меры поощрения. Во-вторых, гипотеза и диспозиция в данной норме как бы слита в единое целое. В-третьих, по своей юридической природе эти нормы относятся к административному или конституционному законодательству. В-четвертых, данные нормы обладают одинаковой функциональной направленностью. В-

---

<sup>44</sup> Официальный сайт Правительства Самарской области // <http://www.samregion.ru/> (дата обращения 20.08.2016 г.).

<sup>45</sup> Например: Положение о дополнительных выплатах, поощрении и награждении государственных гражданских служащих Министерства природных ресурсов и экологии РФ. (утв. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии от 10.07.2008 г № 143) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 33.

пятых, поощрительные нормы относятся к более глобальной группе правовых средств – стимулам. Любая поощрительная норма есть правовой стимул, но не любой правовой стимул относится к поощрительным нормам.

Вернемся к поощрительным правоотношениям. Правовые нормы, которые находятся в их основе, направлены на стимулирование правомерной деятельности государственных гражданских служащих при помощи поощрительного метода правового регулирования. Поощрительный метод – формальный признак института поощрения государственных служащих, он основан на поощрительных санкциях и системе норм, регламентирующих саму процедуру поощрения государственных служащих.

Если вести речь о поощрении государственных служащих как о правовом институте, то для обоснования его наличия необходимо убедиться в существовании связей координации, субординации и генетических связей, а также внутренних и внешних связей<sup>46</sup>.

Внутренние связи показывают упорядоченность самих норм составляющий институт юридической ответственности государственных служащих. Их упорядоченность обусловлена нормативными правовыми актами, в которых поощрительные нормы как правило помещают в специальный раздел, следующий за наказанием государственных гражданских служащих. В единое целое их «цементирует» система принципов, на которых они основываются, употребление общих понятий и терминов. Об их упорядоченности свидетельствует использование общих поощрительных мер. Например, благодарность, Почетная грамота и так далее предусмотрены различными нормативными актами, регулирующими виды деятельности государственных служащих.

Внешние связи показывают соотношение института поощрения как с различными отраслями права, так и со смежными межотраслевыми институтами. Причем внешние связи, впрочем как и внутренние, могут быть

---

<sup>46</sup> Носков С.А. Институт юридической ответственности: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2007.

одновременно координационными, субординационными и генетическими. Генетические связи характеризуют общее происхождение различных структурных образований, входящих в институт поощрения государственных служащих. Суть в том, что нормативные акты, которые регулируют различные аспекты деятельности государственных служащих могут содержать нормы, которые по своей юридической природе относятся как к конституционным, так и к административно-правовым.

Более того, в юридической литературе давно предлагают выделять комплексную отрасль права – «служебное право»<sup>47</sup>. Так, И.А. Дерякина отмечает, что «служебное право, как отрасль, характеризуется признаком комплексности, т.е. унифицированностью понятий, категорий и однотипностью правового материала, имеющего не только административно-правовую природу, но и разработанного в смежных отраслях права»<sup>48</sup>.

Таким образом, обоснование самостоятельной природы института поощрения вывело на смежные проблемы, касающиеся системы права, что не является предметом нашего исследования. Мы только подчеркиваем, что присоединяемся к мнениям тех ученых, которые признают существование комплексных отраслей права и комплексных правовых институтов.

Связи субординации института поощрения государственных служащих проявляются в наличии иерархии между поощрениями как внутри одного нормативного правового акта, так и между поощрениями различного уровня.

Так, в Указе Президента РФ «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» указывается: «что юбилейные медали Российской Федерации, награды, учреждаемые федеральными органами государственной власти и иными федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общественными и религиозными объединениями, не

---

<sup>47</sup> См.: Стариков Ю.Н. Служебное право. М.: БЭК, 1996; Дерякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 12.

<sup>48</sup> Дерякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права. С. 9.

являются государственными наградами Российской Федерации». Между тем, наличие ведомственных наград, наград субъектов федерации ставится в качестве одного из условий получения государственной награды.

В завершении параграфа сделаем выводы.

1. Поощрение государственных служащих можно рассматривать в трех значениях. Во-первых, как комплексный межотраслевой и функциональный институт поощрения государственных служащих. Во-вторых, как поощрительную санкцию, предусмотренную нормами административного или конституционного права. В-третьих, как процесс применения мер поощрения к государственным служащим, который является разновидностью правоприменительного процесса.

2. Санкция-поощрение – это структурный элемент нормы права, закрепляющий количественные и качественные характеристики мер позитивной юридической ответственности, направленный на реализацию предписания содержащегося в диспозиции нормы права

3. Институт поощрения государственных служащих – это совокупность правовых норм (конституционного и административного права), регулирующий порядок и основания применения мер поощрения к государственным гражданским служащим, который основан на поощрительном методе правового регулирования, однотипных правоотношениях, а также связях координации и субординации.

### **§ 1.3. Понятие наказания государственного служащего**

Наказание – это один из древнейших социальных институтов, который существовал еще до появления государственно организованного общества. Естественно в тот период развития общества самого термина «наказание» не существовало. За нарушения табу (запретов) следовало либо изгнание из

рода, либо смертная казнь<sup>49</sup>. В дальнейшем появился институт кровной мести, который постепенно заменялся юридическими наказаниями. С момента своего возникновения право не знало деления наказаний на уголовные, административные, дисциплинарные. Однако всегда правонарушения, совершенные в связи с занимаемой должностью наказывались значительно строже, нежели за другие деяния. Например, по Артикулу воинскому 1715 года за «взяточничество, казнокрадство, корыстные злоупотребления власти наказывали повешением»<sup>50</sup>. Существовали и специфические наказания, применяемые исключительно к государственным служащим – понижение в классном чине, лишение наград и так далее.

Исторические процессы свидетельствуют о специализации отечественного права, обособлении отраслей права, появлении новых отраслей и так далее. Однако вплоть до революции 1917 года отечественное право не употребляло таких терминов как «взыскание», «дисциплинарное взыскание», несмотря на то, что к 1917 году уже сложились науки административного (полицейского) права и государственного права.

Некоторые дореволюционные ученые обоснованно ставили вопрос о универсальности понятия «наказание». В своей работе дореволюционный ученый А.А. Жижиленко, анализируя понятие наказания подчеркивал его общеправовое значение. «В частности А.А. Жижиленко указывает, что лишь к концу XVIII в. начинает формироваться абстракция «дисциплинарное наказание». Данный термин, по его словам, возник первоначально в области церковной юрисдикции для обозначения особой категории взысканий – именно особых «воспитательных мер», применяемых церковью в отношении духовных лиц, учинивших какую-нибудь незначительную провинность. И в ту эпоху, когда исследователи канонического права употребляют уже этот

---

<sup>49</sup> Подробно см. Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти: Акцент, 1995. С. 28-52.

<sup>50</sup> Исаев И.А. История государства и права России. М.: Юрист, 2004. С. 408.

термин, он еще остается неизвестным остальным юристам»<sup>51</sup>. Кстати и в настоящее время, после отделения Церкви от государства во внутрицерковных документах употребляется термин «наказание»<sup>52</sup>. В данном случае можно утверждать, что категория «наказание» имеет общесоциальное значение, а не сугубо уголовно-правовое. Уголовное право в силу своей специфики, где преступление и наказание ставятся на первое место, образно говоря, «захватило» монополию на изучение данной категории.

Между тем отечественный законодатель постепенно стал придавать термину «наказание» межотраслевое значение. Так, после принятия КоАП РФ, в нем появился термин «административные наказания» и ушло в прошлое понятие «административное взыскание». С позиции семантического толкования, даваемого в словарях русского языка у слова «взыскание» существует значение «наказание». Тогда и возникает вопрос, для чего порождать полисемию слов, которые обозначают одно и то же понятие.

Возможно причина кроется в традициях, которые прочно устоялись в обыденном, профессиональном и научном правосознании. Естественно трудно перестроиться, когда в течении всего советского периода правоведения наказание ассоциировалось исключительно с уголовно-правовым возмездием, карой преступника, а если взять период сталинских репрессий, то и несправедливой кары.

Между тем, если первое время, после принятия КоАП РФ в юридической литературе возражали, против введения термина «взыскание», то за прошедшее десятилетие, сознание ученых, практиков стало привыкать к

---

<sup>51</sup> Жижиленко А.А. Наказание. Его понятие и отличие от других правоохранительных средств. Пг., 1914. Цит по: Наказание и ответственность в российском праве /Под ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 11.

<sup>52</sup> См.: Сагинашвили К.М. Церковные наказания (на примере православной Грузии): Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Тбилиси, 2003; Путилкин П.А. Соотношение правового и религиозно-православного регулирования общественных отношений: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2013.

нововведениям, и уже наоборот стало утверждаться о целесообразности данного термина и административном праве<sup>53</sup>.

Профессором А.В. Малько сформулировано общетеоретическое понятие «правовое наказание». Так, им указывается, что «правовое наказание есть особое средство правового ограничения, применяемое в особом процессуальном порядке за совершение правонарушения на одной из стадий реализации юридической ответственности в целях общего и специального предупреждения, а также в целях исправления правонарушителя»<sup>54</sup>. В нашем исследовании мы поддерживаем данное определение и в дальнейшем будем брать его за основу при разработке определения понятия «наказание государственных служащих».

О наказании государственных служащих как и о их поощрениях можно говорить в трех значениях. Во-первых, как о межотраслевом функциональном институте права. Во-вторых, как о санкции, предусматривающей меры наказания. В-третьих, как о определенном процессе возложения и применения мер, которые сужают права государственного служащего, возлагают на него правоограничения.

Законодательно закреплены понятия уголовного и административного наказания». В статье 42 Уголовного кодекса Российской Федерации закреплено: «наказание есть мера государственного принуждения, назначаемая по приговору суда. Наказание применяется к лицу, признанному виновным в совершении преступления, и заключается в предусмотренных настоящим Кодексом лишении или ограничении прав и свобод этого лица». В части второй указанной статьи законодатель пишет: «наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений».

---

<sup>53</sup> См.: Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. С. 72 и сл.

<sup>54</sup> Малько А.В. Система правовых наказаний: общетеоретический подход к формированию понятия. В книге: Наказание и ответственность в российском праве под ред. А.В. Малько. С. 23

Законодатель дает несколько иное понятие административного наказания. Так, в статье 3.1. Кодекса об административных правонарушениях РФ сформулировано следующее: «административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами».

Не в одном из существующих нормативных правовых актов не сформулировано понятие дисциплинарного наказания (взыскания). Проанализируем общие признаки административного и уголовного наказания.

В КоАП РФ указано, что наказание – это мера ответственности, а в УК РФ указано, что наказание является мерой принуждения. Сущность этих признаков общая, так как мера ответственности является разновидностью мер государственного принуждения. Очевидно, что в УК РФ сформулировал понятие наказания через более обобщенную категорию.

В качестве фактического основания применения наказания законодатель в УК РФ называет преступление, а в КоАП РФ административное правонарушение. Однако преступление является разновидностью правонарушения.

В КоАП РФ законодатель подчеркивает, что это не просто мера ответственности, а мера ответственности *установленная* государством. Юридическая техника указания на государственное принуждение в УК РФ несколько иная, в нем говорится о мере *государственного* принуждения. Сущность здесь одинакова, в обоих случаях подчеркивается связь с государством, а также отмечается, что исходит наказание от государства.

Как в определении уголовного наказания, так и административного законодатель указывает на цель предупреждения совершения новых правонарушений.

В статье КоАП, определяющей понятие административного наказания, в отличие от Уголовного кодекса законодатель не указывает на вид акта применения права, на основании которого реализуется административное наказание. В УК РФ – это приговор суда. Ответ на вопрос, о том, почему законодатель не указал на вид акта применения права достаточно прост. Сделано это на основании правил юридической техники и экономии законодательного «пространства». Перечень органов, которые наделены правом применять меры административной ответственности очень обширен и в случае их перечисления в одной статье, она получилась бы очень трудной для восприятия, а не краткой и лаконичной.

В других статьях КоАП РФ законодатель называет виды актов применения права, на основе которых назначается административные наказания, а также подчеркивает какой орган и какое наказание может применять. Например, наказание в виде административного ареста может применять только суд. Как приговор суда, так и постановление суда о привлечении к административной ответственности или постановление иного органа объединяет одно общее свойство. Все они являются актами применения юридической ответственности или по иному охранительными правоприменительными актами<sup>55</sup>.

В Уголовном кодексе РФ в качестве признака наказания указывается, что применяется оно к виновному лицу. Определение наказания, даваемого в КоАП РФ специально не содержит указания на признак виновности, но в нем есть указание на административное правонарушение, а при обращении к статье КоАП, регламентирующей понятие административного правонарушения мы видим, что вина является обязательным признаком. Таким образом, и здесь мы сталкиваемся с особенностями законодательной техники, используемой при формулировании тех или иных юридических конструкций.

---

<sup>55</sup> Подробно о актах применения юридической ответственности см.: Липинский Д.А. О понятии и функциях актов применения юридической ответственности // Российская юстиция. 2013. № 5. С. 2-5.

Как мы уже указывали, не один из нормативных актов, регулирующих отношения государственной службы не содержит понятия «дисциплинарное взыскание» или «дисциплинарное наказание». Законодатель только ограничивается их перечислением в том или ином нормативном правовом акте. Однако анализ различных нормативных правовых актов позволяет выявить общие признаки дисциплинарного наказания. Например, в статье 57 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе» указано: «За совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания...».

Фактически статья 57 указанного закона дает понятие дисциплинарного проступка. Однако из него следует ряд важных признаков, которые относятся уже к характеристикам дисциплинарного наказания. Так, основанием применения дисциплинарного наказания является дисциплинарный проступок, который как известно относится к одной из разновидностей правонарушений. Во-вторых, специально подчеркивается наличие вины как условия применения дисциплинарного наказания. В-третьих, все дисциплинарные наказания несут определенные обременения (ограничения) для государственных служащих. Из статьи 58 и 59 указанного закона следует, что дисциплинарные наказания применяются в особом процедурном порядке. Законодатель в статьях 58 и 59 не указывает, что представитель нанимателя издает приказ о применении дисциплинарного взыскания. По терминологии, используемой в данном законе документ, на основе которого применяется дисциплинарное наказание называется «актом». В данном случае это разновидность охранительного акта. Это акт применения юридической ответственности.

Таким образом, признаки, характеризующие дисциплинарное взыскание имеют много общего с признаками административного наказания и

уголовного наказания, что и позволяет их отнести к одной категории «меры наказания, применяемые к государственным служащим».

Рассматривая меры, которые могут применяться к государственным служащим, мы указываем на меры административной, уголовной и дисциплинарной ответственности. В связи с чем возникает вопрос, могут ли к ним применяться меры конституционной ответственности и являются ли они субъектами конституционной ответственности. Изучение литературы посвященной конституционной ответственности показывает, что ее субъектами выступают органы государственной власти и лица, занимающие государственные должности. Как известно, лица занимающие государственные должности не относятся к категории государственных служащих.<sup>56</sup> Таким образом, в отношении мер конституционной ответственности получается двойственная ситуация. Меры позитивной конституционной ответственности (меры поощрения) могут применяться к государственным служащим, но они не являются субъектами негативной конституционной ответственности.

Наказание государственных служащих можно рассматривать и как меры ответственности, закрепленную в санкции нормы права. С этой целью необходимо дать определение санкции, предусматривающей меры наказания. По мнению А.А. Мусаткиной «санкция-наказание (взыскание) – это структурный элемент правовой нормы, закрепляющий вид и меру негативного аспекта реализации ответственности субъекта, предусматривающий негативные последствия для правонарушителя в виде лишения материального, личного или организационного характера»<sup>57</sup>.

На основе указанного определения можно вывести определение санкции-наказания государственного служащего. Санкция-наказание

---

<sup>56</sup> См.: Ответственность в системе государственной власти и местного самоуправления и противодействие коррупции / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Юрлитинформ, 2013; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М.: Городец, 2000.

<sup>57</sup> Мусаткина А.А. О общем понятии санкции нормы права // Актуальные проблемы российского права. 2015 № 1. С. 10.

государственного служащего это структурный элемент нормы административного, уголовного или служебного права, закрепляющий вид и меру юридической ответственности государственного служащего, применяемая за совершение служебного правонарушения на основании акта применения юридической ответственности.

Как уже указывалось наказание государственных служащих можно рассматривать и как межотраслевой функциональный правовой институт. Нормативную основу данного института будут составлять нормы содержащиеся в КоАП РФ, Уголовном кодексе РФ, и нормативных правовых актах, регламентирующих различные виды государственной службы. Причем если мы говорим о нормах Уголовного права, то подразумеваем составы преступлений, в которых в качестве специального субъекта выступает государственных служащий. Аналогичное относится и к нормам, закреплённым в КоАП РФ.

Чтобы обосновать межотраслевой характер института наказания государственных служащих необходимо выявить его координационные, субординационные и генетические связи.

Известно, что нормы, регламентирующие административную ответственность «зародились» в «недрах» уголовного права. После революции 1917 года административная ответственность должностных лиц регламентировалась многочисленными нормативными правовыми актами, а в последствии и КоАП РСФСР от 20.06.1984 года. Как известно 30.12.2001 года был принят КоАП РФ, а в 2002 году он вступил в силу. Генетические связи прослеживаются в одинаковой юридической технике, используемой при формулировании составов административных правонарушений, использовании родственных понятий, толкование которых носит единообразный характер. Не сложно заметить и наличие близких по смыслу названий глав в особенных частях КоАП и УК РФ.

Связи субординации между различными наказаниями государственных служащих проявляются на уровне оснований применения санкций. Так, в

зависимости от степени тяжести совершенного государственным служащим правонарушения (уголовного или административного), соответственно, применяются меры административной или уголовной ответственности. Часто связи субординации формулируются законодателем путем метода исключений. Так, в ст. 59.1 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе» регулируются «взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции». Из смысла статей 59.1 и 59.2 следует, что дисциплинарные наказания за коррупционный проступок применяются в случае отсутствия в действиях государственного гражданского служащего состава преступления.

Н.В. Витрук под «функциональными связями управления в отношении юридической ответственности понимает наличие единых, общеправовых и межотраслевых конструкций – например, смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельства, вина противоправное деяние, вредные последствия и другие»<sup>58</sup>. Анализ как Уголовного кодекса РФ, так и КоАП РФ показывает, что в них содержатся обстоятельства как смягчающие, так и отягчающие наказание.

В статье 59.3 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе» указывается, что «при применении взысканий, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2 настоящего Федерального закона, учитываются характер совершенного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей». Фактически законодатель говорит о обстоятельствах, смягчающих и отягчающих наказание за дисциплинарный проступок.

---

<sup>58</sup> Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М.: Норма, 2009. С 45.

На наличие межотраслевого института должны указывать не только различные виды функциональных связей, но также предмет и метод правового регулирования. Известно, что предметом правового регулирования любого правового института являются общественные отношения, которые должны характеризоваться рядом общих признаков. В результате совершения должностного правонарушения могут возникать уголовно-правовые, административно-правовые и дисциплинарные правоотношения юридической ответственности. На первый взгляд может показаться, что данные отношения не имеют не чего общего. Однако в науке такие отношения объединяют в одну разновидность правоотношений – правоотношения юридической ответственности<sup>59</sup>, так как все они обладают рядом общих признаков и характеристик.

Во-первых, в основании возникновения таких правоотношений находится юридический факт правонарушения.

Во-вторых, субъекты такого правоотношения находятся во взаимосвязях власти и подчинения. Правонарушитель обязан подчиниться требованиям, исходящим от уполномоченного органа у которого есть право требования соответствующего поведения от правонарушителя.

В-третьих, итогом функционирования правоотношений юридической ответственности является претерпевание правонарушителем различных правоограничений.

Другой важный момент, показывающий особенности этих правоотношений состоит в том, что они основаны на императивном методе правового регулирования, в основе которого находятся санкции, предусматривающие наказания для государственных служащих.

В завершение параграфа сделаем выводы

1. Наказание государственных гражданских служащих следует рассматривать в трех аспектах. Во-первых, как межотраслевой комплексный

---

<sup>59</sup> Липинский Д.А. Принципы и правоотношения юридической ответственности. М.: Nota Bene, 2003. С. 97.

институт и функциональный институт отечественного права. Во-вторых, как санкции, предусматривающие меры воздействия в отношении государственных служащих. В-третьих, как процесс реализации наказания и претерпевания государственным служащим ограничений личного, имущественного и личного неимущественного характера.

2. Институт наказания государственных служащих – это совокупность норм административного, уголовного и служебного права, регламентирующих виды наказаний, основания и порядок их применения к государственным служащим, характеризующийся связями координации, субординации, а также генетическими связями. Данный институт регулирует отношения юридической ответственности и основан на императивном методе правового регулирования.

## **ГЛАВА 2. ОСНОВАНИЯ И ВИДЫ ПООЩРЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

### **§ 2.1. Основания поощрения государственных служащих**

В юридической литературе различают два вида оснований поощрения государственных служащих: нормативное и фактическое. Нормативное основание закреплено в различных нормативных актах, предусматривающее поощрительные меры государственных служащих. Указанные нормативные акты можно подразделить на три группы. Во-первых, федеральные законы и указы Президента РФ. Во-вторых, подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти. В-третьих, законы и подзаконные нормативные правовые акты субъектов федерации.

В статье 55 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе» указывается «за безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие виды поощрения и награждения...».

В ФЗ РФ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» указывается, что «за добросовестное выполнение служебных обязанностей, достижение высоких результатов в служебной деятельности, а также за успешное выполнение задач повышенной сложности к сотруднику органов внутренних дел применяются следующие меры поощрения»<sup>60</sup> (ст. 48).

В ФЗ РФ «О следственном комитете Российской Федерации»<sup>61</sup> указывается «за добросовестное исполнение сотрудником Следственного комитета своих служебных обязанностей, безупречную и эффективную службу в Следственном комитете, выполнение заданий особой важности и сложности применяются следующие поощрения» (ст. 27).

---

<sup>60</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 49. Ст. 7020.

<sup>61</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

В ФЗ РФ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»<sup>62</sup> закреплено «За добросовестное исполнение должностных обязанностей к сотрудникам таможенных органов могут применяться следующие поощрения...» (ст. 28).

В ФЗ РФ «О прокуратуре»<sup>63</sup> указывается, что «за примерное исполнение работниками своих служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу в органах и организациях прокуратуры, выполнение заданий особой важности и сложности применяются следующие поощрения» (ст. 41.6).

В ФЗ РФ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>64</sup> указывается, что за «добросовестное выполнение служебных обязанностей, достижение высоких результатов в служебной деятельности, а также за успешное выполнение задач повышенной сложности к сотруднику федеральной противопожарной службы применяются следующие меры поощрения» (ст. 47).

Развернутый перечень оснований для поощрения дается в Дисциплинарном Уставе Вооруженных Сил РФ. Так, в нем указывается, «за мужество и отвагу, проявленные при выполнении воинского долга, образцовое руководство войсками и другие выдающиеся заслуги перед государством и Вооруженными Силами Российской Федерации, за высокие показатели в боевой подготовке, отличное освоение новых образцов вооружения и военной техники командиры (начальники) от командира полка (корабля 1 ранга), им равные и выше, командиры отдельных батальонов (кораблей 2 и 3 ранга), командиры отдельных воинских частей, пользующиеся в соответствии со статьей 11 настоящего Устава дисциплинарной властью командира батальона, имеют право

---

<sup>62</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

<sup>63</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>64</sup> Собрание законодательства РФ. 2016. № 22. Ст. 3089.

ходатайствовать о представлении подчиненных им военнослужащих к награждению государственными наградами Российской Федерации, Почетной грамотой Президента Российской Федерации, ведомственными знаками отличия, а также к поощрению в виде объявления им благодарности Президента Российской Федерации»<sup>65</sup>. В Положении о государственных наградах Российской Федерации указываются основания для награждения применительно к каждой из разновидностей наград<sup>66</sup>.

Многочисленными нормативными актами регулируются ведомственные и отраслевые награды. Например, приказом МВД РФ от 31 октября 2012 г. № 989 «О ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел РФ»<sup>67</sup>; приказом Федеральной службы исполнения наказания от 23 декабря 2014 г. № 770 «О ведомственных наградах Федеральной службы исполнения наказаний»<sup>68</sup>; Приказом Министерства образования и науки РФ от 3 июня 2010 г. № 580 «О ведомственных наградах Министерства образования и науки Российской Федерации»<sup>69</sup>; Приказом Министерства труда и социальной защиты от 30 августа 2012 года № 151-н. «О ведомственных наградах Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации»<sup>70</sup>; Приказом Генерального Прокурора Российской Федерации от 16 января 2013 года № 28 «Об утверждении Положений о порядке премирования, выплаты материальной помощи и единовременных поощрений прокурорским работникам, федеральным гражданским служащим»<sup>71</sup> и так далее.

---

<sup>65</sup> Дисциплинарный устав Вооруженных сил Российской Федерации. Утвержден указом Президента РФ от 10.11.2007. № 1495 от 25.03.2015 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 47. Ст. 5749.

<sup>66</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 37. Ст. 4643.

<sup>67</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 7.

<sup>68</sup> Официальный интернет-портал правовой информации / [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения. 27.09.2016 г.).

<sup>69</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 16 августа 2010 г. № 33.

<sup>70</sup> Бюллетень нормативных актов органов исполнительной власти от 11 февраля 2013 г. № 6.

<sup>71</sup> Законность. 2013. № 3. С. 57-71.

Как уже указывалось отдельный блок составляют нормативные правовые акты субъектов федерации. Так в Самарской области действует Закон «Самарской области о наградах в Самарской области»<sup>72</sup>. Аналогичные нормативные правовые акты приняты в каждом субъекте Российской Федерации.

Известно, что в официальную наградную систему не входят награды общественных организаций, но некоторые из таких наград обладают значительным социальным статусом и поддерживаются самим государством. Данная поддержка как правило выражается во вручении общественных наград высшими должностными лицами государства. Например, премия «Юрист года» учреждена Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России». В Указе Президента РФ от 8 октября 2009 г. № 1129 «О высшей юридической премии «Юрист года» не учреждается сама премия, а из смысла Указа следует, что она поддерживается государством. Так, в Указе отмечается: «Администрации Президента Российской Федерации и Министерству юстиции Российской Федерации оказывать содействие Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» в организации и проведении торжественной церемонии вручения высшей юридической премии «Юрист года».

Теоретически возможно награждение государственного служащего наградой иностранного государства. В этом случае действует ограничение, установленное ФЗ РФ «О государственной гражданской службе». Так, государственный гражданский служащий не имеет право «принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными

---

<sup>72</sup> Официальный сайт Правительства Самарской области /<http://www.samregion.ru> (дата обращения 30.09.2016 г.)

организациями и объединениями».

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих формальные основания применения мер поощрения показывает, что в большинстве случаев законодатель использует оценочные понятия. В частности «примерное исполнение служебных обязанностей», «добросовестное исполнение служебных обязанностей», «достижение высоких результатов деятельности», «успешное выполнение задач», «безупречная и эффективная служба». Исключение составляет Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, в котором формальные основания применения мер поощрения носят более конкретизированный характер.

Очевидно, что применяться меры поощрения не должны и не могут за обычное соблюдение запретов, связанных с государственной службой. Когда законодатель употребляет формулировку «за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу». Он подчеркивает несколько обстоятельств. Во-первых, безупречность может быть связана только с отсутствием дисциплинарных взысканий. В юридической литературе неоднократно указывалось, что не должны поощряться (за исключением поощрения в виде досрочного снятия дисциплинарного взыскания) государственные служащие, имеющие неснятые дисциплинарные взыскания<sup>73</sup>.

В юридической литературе в качестве существенной проблемы поощрения государственных служащих отмечается «крайний субъективизм при применении мер поощрения, дающий широкие возможности для осуществления коррупционной деятельности»<sup>74</sup>.

На аналогичное указывает и Е.В. Типикина, стремясь уйти от субъективизма, она предлагает ввести понятие «заслуга». По ее мнению, «заслуга – это добровольный, рекомендованный нормой права, сознательно-

---

<sup>73</sup> Фокин Э.А. Поощрение государственных гражданских служащих за государственную гражданскую службу // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 39.

<sup>74</sup> Марьян А.В. Административно-правовое регулирование поощрения государственных гражданских служащих // Современное право. 2010. № 9. С. 82.

волевой, добросовестный правомерный поступок, связанный со «сверхисполнением» субъектом своих обязанностей либо с достижением им общепризнанного полезного результата, превосходящего по своим масштабам результаты обычных действий и выступающих основанием для применения мер поощрения»<sup>75</sup>. В.В. Волкова отмечает, что заслуга это «отступление от нормы не вниз, что является правонарушением, а вверх, что выражается в высококачественном выполнении обязанностей»<sup>76</sup>. Е.В. Типикина, стремясь избежать субъективизма, сама вводит не менее, если не более субъективное понятие заслуги, которое раскрывается через ряд оценочных признаков: «сверхисполнение», «общепризнанный результат», «добросовестный поступок». При оценке понятия заслуги возникает несколько вопросов. Кто должен определять, что результат общепризнанный. В системе государственной службы действуют отношения власти и подчинения между руководителем и государственным служащим. И сложно, представить как руководитель будет выяснять общественное мнение, является или не является результат общепризнанным. Конечно можно, провести и опрос, выяснить общественное мнение, мнение сослуживцев и так далее, но тогда процедура поощрения станет усложненной, громоздкой и трудно применимой.

Понятие «добровольности», аналогично является не менее аморфным. Слово «добровольность», является производным от двух слов «добрая» и «воля». Воля и ее нравственная характеристика «добрая», находятся в области психологических характеристик. Это своеобразный «противовес» вине, в которой выражается отрицательное психологическое отношение субъекта к существующим ценностям. Условно его можно назвать «позитивным психическим отношением» или по мнению Д.А. Липинского,

---

<sup>75</sup> Типикина Е.В. Заслуга как основание для поощрения государственных служащих в контексте реформы государственной службы // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 2. С. 190.

<sup>76</sup> Волкова В.В. Заслуга как основание для правового поощрения государственных служащих // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2012. № 4. С. 50.

это можно обозначать термином «антивина»<sup>77</sup>. Известно, что установление вины субъекта, всех ее характеристик представляет собой очень сложный процесс, регламентированный многочисленными нормами процессуального права. В этой связи и возникает вопрос, на сколько целесообразно устанавливать все психологически процессы при применении мер поощрения.

Много противоречий порождают отсутствие в нормативных актах понятия «поощрения государственного служащего», а оно необходимо, как и необходимо понятие наказания, даваемое в различных нормативных правовых актах. Как уже отмечалось статья 55 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе» указывает в качестве основания для поощрения «безупречную и эффективную гражданскую службу». В связи с чем возникает вопрос, что необходимо понимать под этой формулировкой, так как она не раскрывается законодателем. В толковом словаре указывается, что безупречность – это синоним добросовестности<sup>78</sup>.

Понятие добросовестности фигурирует в статье 18 указанного закона, в которой указано, что «гражданский служащий обязан исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне»<sup>79</sup>. Таким образом, систематическое толкование приводит к выводу, что к исполнению обязанностей государственными служащими в качестве обычных требований указывают на добросовестность. По мнению А.В. Малько и Е.В. Типикиной, «безупречная гражданская служба не может быть признана основанием для поощрения, поскольку заслугой не является, так как выступает обязанностью гражданского служащего»<sup>80</sup>. Думается, чтобы устранить противоречия, существующие в законодательстве, необходимо

---

<sup>77</sup> Липинский Д.А. Формы реализации юридической ответственности. Тольятти: ТолПИ, 1999. С. 127.

<sup>78</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 165.

<sup>79</sup> Малько А.В., Типикина Е.В. Поощрительная правовая политика в сфере государственной службы: проблемы оптимизации // Современное право. 2012. № 7. С. 71.

<sup>80</sup> Малько А.В., Типикина Е.В. Поощрительная правовая политика в сфере государственной службы: проблемы оптимизации. С. 73.

нормативно закрепить понятие «образцовая гражданская служба».

Законодатель не раскрывает понятие эффективности службы, за которую могут быть применены меры поощрения. В самом обобщенном виде эффективность – это продуктивность использования ресурсов в достижении какой либо цели. Деятельность государственного служащего – управленческая либо по обеспечению управления. Следовательно, применительно к данной деятельности можно утверждать о рациональном использовании собственных ресурсов, материально-технических средств, человеческих ресурсов вверенного коллектива.

Для определения эффективности деятельности государственных служащих вышестоящими органами вводятся определенные показатели, критерии и так далее. В обобщенном виде они могут указываться в различных программах развития, ежегодных посланиях Президента и так далее. Например, распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена «Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2016-2020 годы»<sup>81</sup>. Или другой пример – Постановление правительства РФ от 11 января 2006 года № 7 «О федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2007-2017 годы»<sup>82</sup>. Критерии эффективности для конкретной группы государственных служащих могут вводиться приказом руководителя или иным локальным правовым актом, что уже составляет другой уровень нормативности регулирования деятельности государственных служащих. Существо государственной дисциплины состоит не только в неукоснительном соблюдении и исполнении предписаний нормативных правовых актов, но и локальных актов, а также актов индивидуального регулирования.

Анализ ряда законодательных формулировок, в которых описываются

---

<sup>81</sup> Официальный интернет-портал правовой информации / [www/pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения. 27.01.2016 г.).

<sup>82</sup> Официальный интернет-портал правовой информации / [www/pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения. 27.01.2016 г.).

основания для применения мер поощрения показывает, что они раскрываются в локальных правовых актах, связанных с повседневной управленческой деятельностью. Например «достижение высоких результатов деятельности», о котором говорится в ФЗ РФ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». Сам закон не раскрывает понятия «достижение высоких результатов деятельности», да и это не возможно сделать в нормативном акте уровня закона. Внутренними локальными актами перед сотрудниками органов внутренних дел ставятся задачи, разрешение которых и определяет являлись или не являлись результаты деятельности высокими. Причем задачи деятельности зависят от конкретной обстановки, происходящих процессов, изменениях во внешней среде. Поэтому нет необходимости определять все указанные критерии на уровня закона.

Мы рассмотрели нормативную основу, выступающую основанием применения мер поощрения. Помимо нормативного основания для применения мер поощрения существует еще и фактическое основание.

Фактическим основанием применения мер поощрения является правомерный поступок или правомерная деятельность государственных гражданских служащих. В теории государства и права под правомерным поведением понимают – поступок (деятельность) соответствующий предписаниям правовых норм, отвечающее интересам государства и общества, обеспечиваемое и поддерживаемое государством<sup>83</sup>.

На основании общего определения правомерного поведения можно сформулировать понятие «правомерное поведение государственного служащего». Правомерное поведение государственного служащего – это его поступок (деятельность), соответствующая предписаниям Конституции РФ, законодательства о государственной службе и иным нормативным актам, а также правовым актам локального регулирования, отвечающая интересам общества и государства и обеспечиваемая при помощи стимулов и

---

<sup>83</sup> Теория государства и права /Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: НОРМА, 2012. С. 356

ограничений.

Из указанного определения можно вывести ряд признаков правомерного поведения.

Во-первых, признак самой правомерности, то есть соответствия различным обязанностям, обычным запретам, запретам злоупотреблять правами, ограничениям, которые предусмотрены как Конституцией РФ, нормативными актами, регулирующими государственную службу, так и служебным контрактом (договором).

В сфере правомерности деятельности государственных служащих очень остро стоит вопрос о запрете злоупотребления правами, когда внешне деятельность выглядит как соответствующая предписаниям, а в действительности государственный служащий использует предоставленные права не в соответствии с их целевым предназначением. Поэтому мы специально, давая характеристику правомерности сформулировали обязанность не злоупотреблять правами. Таким образом, правомерность – это противовес противоправности и злоупотреблению правом. Если сравнивать правонарушение и правомерное поведение в аспекте противопоставления их признаков, то признаку противоправности противопоставит признак правомерности. Признак правомерности относится к числу формальных признаков, которые мы определяем на основе их соответствия предписаниям правовых норм. Рассматривая правомерность как признак правомерного поведения считаем также необходимым указать, что мы стоим на позиции «узкого», нормативного определения права.

Во-вторых, признак поступка (деятельности). Оценке в праве всегда подвергается конкретный поступок или деятельность (совокупность поступков, объединенная единой целью). Основания применения мер поощрения различны. Иногда они применяются «за длительную и безупречную службу», здесь речь идет прежде всего о деятельности субъекта, которая из дня в день характеризовалась правомерностью. В других случаях для применения мер поощрения достаточно одного поступка.

Например, проявление героизма, связанного с риском для жизни, при исполнении служебного долга. Ввиду того, что рамки поступков государственных служащих всегда очерчены в нормативных актах, данный признак также следует отнести к числу формальных.

В-третьих, признак полезности, а по иному, отвечающий интересам общества и государства. Государственные служащие – это «слуги государевы». Государевы слуги не в средневековом значении, их деятельность должна быть обусловлена принципами правового государства и идеалами гражданского общества. Не следует забывать, что государственные служащие сами являются частью общества. Государство, гарантируя в Конституции РФ и в иных нормативных актах равный доступ граждан к государственной службе, стремится, чтобы в деятельности государства была опосредована не только воля государства, но и воля всего общества. Данный признак является материальным.

Если при характеристике правонарушения в качестве материального признака отмечают общественную опасность, то в при характеристике правомерного поведения мы отмечаем общественную полезность или допустимость. Конечно в практической деятельности возникает много сложностей с определением полезности деятельности государственного служащего, но думается, что только одним признаком правомерности (формализма) здесь нельзя обойтись. Оценка данного признака производится на основе определенных критериев, показателей, которых удалось достичь государственному служащему. Иными словами мы имеем дело с определенным результатом, объективированным в реальной действительности.

В-четвертых, признак обеспеченности правомерного поведения государственного служащего при помощи стимулов и ограничений. Когда исследуют понятие правонарушения, то в качестве его признака называют наказуемость. А на обеспеченность при помощи стимулов и ограничений можно указать в качестве прямой противоположности наказуемости.

Конечно, наказание присутствует и здесь в качестве одной из мер обеспечения государственных служащих, но существует как психологическая угроза, действуя на информационном уровне. Оно реально в случае правомерного поведения не применяется. Для обеспечения правомерного поведения государственных служащих в действующем законодательстве должны разумно сочетаться стимулы и ограничения. К ограничениям относятся запреты, обязанности государственных служащих, а также правовое средство в виде наказания, сформулированное в санкции правовой нормы и действующее на информационном уровне. К стимулам относятся не только поощрения, но и различные льготы и гарантии, существующие для государственных служащих.

Сделаем выводы.

1. Для применения мер поощрения государственных служащих необходимо фактическое и формальное основание. Формальные основания закреплены в федеральных законах, Указах Президента РФ, законах субъектов федерации, подзаконных нормативных правовых актах, а также в локальных правовых актах.

2. Фактическим основанием применения мер поощрения выступает правомерное поведение государственного служащего. Правомерное поведение государственного служащего – это его поступок (деятельность), соответствующая предписаниям Конституции РФ, законодательства о государственной службе и иным нормативным актам, а также правовым актам локального регулирования, отвечающая интересам общества и государства и обеспечиваемая при помощи стимулов и ограничений.

## **§ 2.2. Виды поощрения государственных служащих**

В начале параграфа укажем те цели, которых мы стремимся достичь. Мы не преследуем цель изучить все без исключения поощрительные меры,

которые могут применять к государственным служащим. Наша цель иная – разработать различные критерии классификации мер поощрения государственных служащих, а в случаях выявления законодательных пробелов в данной области дать рекомендации, направленные на его совершенствование. Классификация – это особый вид деления, применяемый учеными для более глубокого познания исследуемых явлений. При этом за основу классификации может быть взят любой из признаков исследуемого явления, главное, чтобы данные признаки соответствовали объему делимого понятия и не пересекались друг с другом. Иными словами, чтобы присутствовала «полнота» и «чистота» делимого понятия. Однако, осуществляя классификацию следует всегда учитывать ее условный характер. При этом не одна из классификаций не бывает совершенной. Приведем простой пример, гениальная таблица Менделеева, означавшая переворот в химии и физике, также не является абсолютно совершенной, так как с течением времени были открыты новые элементы, возможно, что и в будущем будут выявлены и включены в нее очередные элементы.

Разновидностью классификации является типология, которая осуществляется по наиболее существенным признакам и характеризуется наиболее укрупненным делением.

Думается, что наиболее укрупненной, то есть делением поощрений на два типа будет являться их подразделение на государственные награды и иные поощрительные меры. Такая типология проводится в зависимости от юридического статуса поощрений, степени их важности. Государственная награда – наивысшая форма поощрения. Указ Президента четко указывает какие именно поощрения входят в государственную наградную систему. Чтобы не возникали противоречия и двоякое толкование в Указе Президента РФ подчёркивается: «Установить, что юбилейные медали Российской Федерации, награды, учреждаемые федеральными органами государственной власти и иными федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общественными и

религиозными объединениями, не являются государственными наградами Российской Федерации»<sup>84</sup>. Таким образом, можно выделить два вида поощрения – государственные награды РФ и иные меры поощрения, не входящие в государственную наградную систему. Между тем, в региональных законах, встречаются противоречивые формулировки. Так, в статье 3 Закона Самарской области «О наградах в Самарской области» указывается: «государственными наградами Самарской области являются.....». Такие награды не следует смешивать с государственными наградами Российской Федерации. Это уже другой уровень наград. Также следует отметить, что особый статус наград и лиц ими награждённых регламентируется рядом законов РФ. Например, Федеральным законом РФ от 15 января 1993 года № 4301-1 ФЗ «О статусе героев Советского Союза, героев Российской Федерации и полных Кавалеров Ордена Славы»<sup>85</sup>.

Среди наград Самарской области региональный законодатель называет: звание «Почетный гражданин Самарской области»; знак отличия «За заслуги перед Самарской областью»; почетный знак Трудовой Славы; почетный знак Губернатора Самарской области «За труд во благо земли Самарской»; почетный знак Самарской Губернской Думы «За заслуги в законотворчестве»; знак отличия «Материнская доблесть» I и II степени; почетное звание Самарской области; Губернская премия. Проведем их классификацию, с учетом того, что награждение такими наградами как «Почетный гражданин Самарской области», «За заслуги перед Самарской областью» сопровождаются выплатой премии. Также, исключим из классификации награду в виде знака отличия «Материнская доблесть», так как награждение данной наградой не связано с государственной службой. В зависимости от предоставляемых благ их можно классифицировать на моральные и смешанного характера (морально-материального).

Так, к первой группе наград можно отнести такие награды как

---

<sup>84</sup> Указ Президента РФ «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации». 2010. № 37. Ст. 4643.

<sup>85</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 7. Ст. 247.

«почетный знак Трудовой Славы»; почетный знак Губернатора Самарской области «За труд во благо земли Самарской»; почетный знак Самарской Губернской Думы «За заслуги в законотворчестве», соответственно, во вторую группу попадут все остальные награды.

Наиболее простой классификацией будет выступать деление государственных наград, применяемых к государственным служащим в зависимости от их отраслевой принадлежности. В данном случае мы имеем ввиду не отрасль народного хозяйства, а отрасль права. На основе этого критерия государственные награды можно подразделить на предусмотренные нормами конституционного права и нормами служебного права. По терминологии некоторых авторов – административного права<sup>86</sup>.

Если взять за основу иерархию поощрений, применяемых к государственным служащим то их можно классифицировать: на общефедеральные и региональные. «Общефедеральные поощрения устанавливаются Президентом РФ, Правительством РФ, Федеральным Собранием РФ, центральными органами исполнительной власти специальной компетенции, иными центральными органами РФ и их действие распространяется на всю территорию субъекта РФ»<sup>87</sup>. «Региональные – действуют на территории субъекта РФ и исходят от высших должностных лиц субъектов РФ, то есть от глав исполнительной власти субъектов, правительств и иных органов исполнительной власти субъектов РФ, органов законодательной власти субъектов РФ»<sup>88</sup>.

В предыдущем параграфе мы приводили различные формальные основания, применения мер поощрения, которые фактически характеризовали ту или иную заслугу субъекта. Поэтому следующее основание для классификации поощрений государственных служащих – вид заслуг. На основе данного критерия обобщенно можно выделить поощрения,

---

<sup>86</sup> Волкова В.В. Соотношение категорий «льготы» и «привилегии» с поощрениями государственных служащих//Современное право. 2014.№ 9. С. 47.

<sup>87</sup> Типикина Е.В. Заслуга как основание для правового поощрения. С. 52.

<sup>88</sup> Типикина Е.В. Указ. соч. С. 55-53.

применяемые за «безупречную и эффективную государственную службу»; «добросовестное выполнение служебных обязанностей»; «достижение высоких результатов»; «успешное выполнение задач повышенной сложности»; «выполнение задач особой важности»; «примерное исполнение служебных обязанностей»; «успешное выполнение задач повышенной сложности»; «образцовое выполнение воинского долга»; «освоение новых видов техники» и так далее. Данная классификационная группа очень обширна, так как в каждом нормативном правовом акте, закрепляющем меры поощрения, предусмотрены свои виды заслуг. Е.В. Типикина указывает, что «в зависимости от степени и вида заслуг поощрения классифицируются на такие виды, как поощрения за мужество, отвагу, большой вклад, за заслуги, особые заслуги, исключительные заслуги, выдающиеся заслуги»<sup>89</sup>

Думается, что следующим основанием для классификации мер поощрения выступает вид нормативного правового акта, которым они предусмотрены. Здесь можно выделить три группы нормативных актов. Во-первых, федеральные законы. Во-вторых, указы Президента РФ. В-третьих, подзаконные нормативные правовые акты. Соответственно и поощрения классифицируются на закрепленные в законах, указах Президента РФ и подзаконных нормативных правовых актах<sup>90</sup>.

Поощрения государственных служащих можно классифицировать в зависимости от субъектов, которые их применяют. На основе данного классифицирующего критерия можно выделять поощрения применяемые Президентом РФ, Правительством РФ, Государственной Думой, главой субъекта РФ, руководителем министерства, ведомства и так далее. Данная классификация носит очень обширный характер, ввиду большого количества субъектов, наделенных правом применять поощрительные меры.

Для более детальной классификации, считаем необходимым

---

<sup>89</sup> Типикина Е.В. Заслуга как основание для правового поощрения. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 53.

<sup>90</sup> Очаковский В.А., Иваненко И.Н., Иванов Д.М. К вопросу о поощрении и награждении государственных гражданских служащих // Политематический

перечислить поощрения, предусмотренные в основных нормативных правовых актах, регулирующих государственную службу.

В статье 55 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе» перечисляются следующие виды поощрения и награждения:

- 1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- 2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- 3) иные виды поощрения и награждения государственного органа;
- 4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
- 5) поощрение Правительства Российской Федерации;
- 6) поощрение Президента Российской Федерации;
- 7) присвоение почетных званий Российской Федерации;
- 8) награждение знаками отличия Российской Федерации;
- 9) награждение орденами и медалями Российской Федерации.

В статье 48 ФЗ РФ «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрены следующие меры поощрения:

- 1) выплата денежной премии;
- 2) награждение ценным подарком;
- 3) награждение почетной грамотой федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;
- 4) занесение фамилии сотрудника в книгу почета или на доску почета федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;
- 5) награждение ведомственными наградами;
- 6) досрочное присвоение очередного специального звания;

7) присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в органах внутренних дел;

8) награждение огнестрельным или холодным оружием.

В качестве меры поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания.

В статье 27 ФЗ РФ «О следственном комитете» перечисляются следующие виды поощрений:

- 1) объявление благодарности;
- 2) награждение Почетной грамотой;
- 3) занесение на Доску почета, в Книгу почета;
- 4) выплата денежной премии;
- 5) награждение подарком;
- 6) награждение ценным подарком;
- 7) награждение именованным оружием;

8) досрочное присвоение очередного специального звания или присвоение специального звания на одну ступень выше очередного;

9) награждение медалями Следственного комитета, в том числе медалями "За верность служебному долгу", "Доблесть и отвага", "За заслуги", "За отличие", "За безупречную службу", "Ветеран следственных органов", "За содействие", "За усердие в службе", а также иными медалями Следственного комитета, учреждаемыми Председателем Следственного комитета;

10) награждение нагрудным знаком "Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации" с одновременным вручением Почетной грамоты Председателя Следственного комитета Российской Федерации. Положения о нагрудном знаке "Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации" и медалях Следственного комитета утверждаются Председателем Следственного комитета.

Мы не будем в дальнейшем перечислять все виды поощрений, которые указаны в различных нормативных актах. Как правило они носят однотипный характер, за исключением тех, которые обусловлены спецификой вида государственной службы.

Во всех нормативных актах в качестве поощрения государственного служащего предусмотрено досрочное снятие дисциплинарного взыскания. Такой вид поощрения освобождает государственного служащего от дополнительных обременений. Соответственно, все другие разновидности поощрений предоставляют дополнительные блага. Следовательно, поощрения государственных служащих можно классифицировать на две большие группы. Во-первых, предоставляющие дополнительные блага. Во-вторых, освобождающие от обременений, обусловленных наличием дисциплинарного наказания.

Как правило реализация поощрений проводится в определённой последовательности. Например, благодарность, далее следует награждение Почетной Грамотой. После чего возможно награждение знаком отличия, ведомственными медалями. Условно такие поощрения можно назвать очередными. Однако, за особые заслуги, выполнение особо важных заданий, проявленный героизм и так далее возможно награждение государственными наградами, минуя указанные ступени поощрений. Поэтому такие поощрения можно назвать внеочередными.

Из анализа нормативных правовых актов следует, что решение о награждении такими видами поощрений как: объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; иные виды поощрения и награждения государственного органа; выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет принимает сам государственный орган, в котором несет службу государственный служащий.

Такие поощрения как: поощрение Правительства Российской

Федерации; поощрение Президента Российской Федерации; присвоение почетных званий Российской Федерации; награждение знаками отличия Российской Федерации; награждение орденами и медалями Российской Федерации принимает Президент РФ, а также Председатель Правительства. Следовательно, поощрения можно подразделить на применяемые органом, в котором проходит службу государственный служащий и поощрения, применяемые вышестоящими государственными органами. В данном случае руководитель органа, только ходатайствует о применении поощрения перед вышестоящим государственным органом или лицом занимающим государственную должность.

Следующие основание классификации – это особенности наградной процедуры. Поощрения, которые применяет сам орган, в котором проходит службу государственный служащий, как правило характеризуются простой наградной процедурой. По представлению руководителя структурного подразделения, в котором перечисляются заслуги награждаемого, руководитель органа издает приказ о применении меры поощрения. Иная ситуация, когда происходит награждение от имени Президента РФ. В администрации Президента РФ на основании Указа Президента РФ от 2 декабря 2008 года № 1712 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам»<sup>91</sup> действует наградная комиссия. Она изучает наградное дело, представленного к поощрению и дает рекомендации о награждении лица. Поэтому поощрительные меры можно классифицировать на применяемые по упрощенной процедуре и по усложненной процедуре.

Из анализа нормативных правовых актов, регламентирующих применение мер поощрения к государственным служащим следует, что одновременно с моральными стимулами: награждение Почетной грамотой, объявление благодарности дополнительно применяется премирование государственного служащего. Поэтому по аналогии с наказаниями, которые

---

<sup>91</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 49. Ст. 5767.

классифицируются на основные и дополнительные и меры поощрения можно классифицировать на основные и дополнительные.

Сделаем выводы.

1. Критериями классификации поощрений, применяемых к государственным служащим являются: юридический статус поощрения; основной или дополнительных характер поощрения; особенности наградной процедуры; субъекты наделенные правом применять поощрения; вид нормативного акта, в котором закреплены меры поощрения; вид заслуги поощряемого; иерархия; отраслевая принадлежность; форма внешнего выражения.

2. Разрозненность нормативных правовых актов, закрепляющих меры поощрения, неоднозначное понимание государственных наград, подчеркивают необходимость разработки и принятия Наградного кодекса РФ, в котором бы поощрения излагались бы систематизировано.

## **ГЛАВА 3. ОСНОВАНИЯ И ВИДЫ НАКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

### **§ 3.1. Основания наказания государственных служащих**

Определить основания наказания государственных служащих – это значит выявить те причины, свойства, которые выступают факторами, обуславливающими действие данного правового института. В основе любого правового института, а в первой главе мы определились с тем, что наказание – это комплексный функциональный межотраслевой институт права находятся нормы права, закрепленные в различных нормативных правовых актах. Не является исключением и институт наказания. Поэтому необходимо обратиться прежде всего к нормативной основе, так как можно определить два вида оснований наказаний государственных служащих: нормативное и фактическое. Естественно фактическое основание связано с нормативным, так как в процессе применения нормы права и квалификации правонарушения должностное лицо приходит к выводу, посредством наложения фактов реальной действительности, на ту модель, которая закреплена в правовой норме. Это вывод и соответствии или несоответствии данной модели.

Можно определить двухуровневую систему нормативных актов, которые закрепляют основания ответственности государственных служащих. Во-первых, федеральные законы, в том числе и кодифицированные. Во-вторых, подзаконные нормативные правовые акты, в том числе и утверждённые Указами Президента Российской Федерации.

В числе кодифицированных нормативных правовых актов следует назвать Уголовный кодекс Российской Федерации, в котором предусмотрена глава 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Ряд

преступлений предусмотрен главой 31 «Преступления против правосудия». К числу, совершаемых государственными служащими можно отнести: привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности; незаконное освобождение от уголовной ответственности; незаконные задержание, заключение под стражу или содержание под стражей.

В числе кодифицированных нормативных правовых актов следует назвать и КоАП РФ, в котором сложно выделить специальную главу, так как составы правонарушений, совершаемые государственными служащими, рассредоточены по различным главам. Кроме этого, в статье 2.4 Кодекса об административных правонарушениях РФ специально подчеркивается, что «Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей». В статье 2.5 КоАП РФ специально регламентируется в каких случаях военнослужащие и сотрудники правоохранительной службы несут дисциплинарную ответственность, а в каких случаях административную ответственность.

Наказания (по терминологии законов дисциплинарные взыскания) государственных служащих предусмотрены: ФЗ РФ «О государственной гражданской службе»; ФЗ РФ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; ФЗ РФ «О следственном комитете Российской Федерации»; В ФЗ РФ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; В ФЗ РФ «О прокуратуре»; ФЗ РФ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Универсальным значением обладает Федеральный закон РФ от 28 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>92</sup>.

Кроме того, дисциплинарные наказания государственных служащих

---

<sup>92</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

предусмотрены подзаконными актами: Дисциплинарным уставом Вооруженных сил РФ<sup>93</sup>; Приказом Министерства Юстиции РФ от 6 июня 2005 года № 76 «Об утверждении инструкции о порядке применения положения о службе в органах внутренних дел в органах уголовно-исполнительной системы»; Указом Президента РФ от 16.11.1998 г. (ред. от 30.09.2012 г.) «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» службы Российской Федерации»<sup>94</sup> и др.

Из анализа нормативных актов (за исключением КоАП РФ и УК РФ) следует, что взыскания (наказания) назначаются за совершение дисциплинарного проступка. В статье 57 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе» указывается: «За совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания.....».

В другом нормативном акте употребляются смежные понятия. Например, в ФЗ «О службе в органах внутренних дел» указывается: «Нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) признается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел:

- законодательства Российской Федерации, дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации;
- должностного регламента (должностной инструкции);
- правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;
- в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в

---

<sup>93</sup> Утвержден Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 года «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных сил РФ» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 47. Ст. 5749.

<sup>94</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 47. С. 5742.

органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав».

В статье 28 ФЗ «О следственном комитете РФ» указывается: «за неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником Следственного комитета своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь сотрудника Следственного комитета, к нему применяются следующие дисциплинарные взыскания...».

Таким образом, одним из оснований дисциплинарного наказания выступает дисциплинарный проступок<sup>95</sup>. Дисциплинарный проступок связан прежде всего с таким понятием как дисциплина. Анализ нормативных правовых актов показывает, что служебную дисциплину связывают с соблюдением и исполнением требований не только нормативных правовых актов, но и локальных актов, а также положений служебного контракта.

В качестве признаков дисциплинарного проступка можно назвать противоправность; общественную опасность; деяние; виновность; наказуемость.

Признак деяния мы будем анализировать вместе с признаком противоправности, так как они неразрывно связаны друг с другом и расчленять их можно только теоретически. Противоправным является действие или бездействие государственного служащего. В реальной действительности не существует противоправности «вообще». Естественно,

---

<sup>95</sup> См.: Карасев А.А. О некоторых вопросах законодательного регулирования дисциплинарной ответственности военнослужащего за грубые дисциплинарные проступки // Военное право. 2015. № 1. С. 92-109; Теоретико-правовые проблемы производства по дисциплинарным проступкам военнослужащих вооруженных сил РФ // Современное право. 2007. № 4. С. 26; Мазалева Л.В. Отграничение преступлений от дисциплинарных и аморальных проступков // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2016. Т. 1. С. 122-125.

что только для определения критериев правомерности или противоправности мы обращаемся к конкретным нормативным правовым актам, регламентирующим деятельность государственных служащих.

В нормативных правовых актах на государственных служащих возлагаются ограничения; обязанности; запреты. Например, статьей 15 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе» предусмотрены основные обязанности гражданского служащего, а статьей 16 ограничения, связанные с гражданской службой. В статье 17 формулируются запреты, которые распространяются на государственных служащих. Например, в качестве запрета законодатель называет запрет заниматься предпринимательской деятельностью. Специально формулируются требования к служебному поведению (ст. 18). Причем если рассматривать требования к служебному поведению, то они конкретизируют обязанности государственного служащего. И сама статья 18 начинается формулировкой: «гражданский служащий обязан: исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне...».

Отдельно требования к поведению государственных служащих сформулированы в Федеральном законе РФ от 27 декабря 2008 г. № 272-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>96</sup>. В качестве основных требований к поведению государственных служащих законодатель относит: представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; представление сведения о расходах. Отдельно на государственных служащих возлагается обязанность уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных действий (ст. 9), а также о всех случаях конфликтов интересов (ст. 10). В статье 13 указанного закона употребляется понятие коррупционного правонарушения.

Однако законодатель не раскрывает данного понятия. В науке под коррупционным правонарушением предлагают понимать «установленное решением суда существенное виновное нарушение лицом, существующего

---

<sup>96</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

порядка несения службы и исполнения своих служебных обязанностей, а равно невыполнение им запретов и правил, установленных для этих лиц, если такое нарушение содержит признаки коррупции и за него в соответствии с законодательством установлена уголовная, административная, гражданско-правовая ответственность»<sup>97</sup>.

В статье 17 ФЗ РФ «О следственном комитете РФ» указывает на ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением службы в Следственном комитете. Однако статья носит бланкетный характер, так как в ней определено, что: «на сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих Следственного комитета распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также соответственно Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» и статьями 17, 18, 20 и 20.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Аналогичная отсылочная норма сформулирована в ФЗ РФ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (ст. 7.1).

Анализ нормативных правовых актов показывает, что противоправность деяний государственных служащих связывается с нарушением правовых ограничений, обязанностей и запретов. В условиях построения правового государства правовые ограничения объективно необходимы, так как выступают фактором, сдерживающим государственную власть.

Государственная власть не будет сама себя ограничивать, если не будет соответствующих правовых средств. Власть основывается на праве, и ограничивает себя посредством правовых норм. По мнению А.В. Малько, «Правовое ограничение есть правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрsubjекта и

---

<sup>97</sup> Анतिकоррупционная политика. Справочник / Под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2006. С. 85.

общественных интересов в охране и защите: это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц»<sup>98</sup>.

Если следовать научному понятию ограничений, то они в теории государства и права, а также в науке административного права раскрываются через понятия обязанностей и запретов. Либо отмечается, что ограничения должны формулироваться в наиболее обобщенной форме, а в запретах и обязанностях находить свою конкретизацию.

Законодатель в ФЗ РФ «О государственной гражданской службе» нарушил указанную выше логику и в ст. 16 (ограничения связанные с государственной службой) фактически изложил обстоятельства при наличии которых гражданский служащий не может быть принят на гражданскую службу, а уже принятый не может находиться на гражданской службе. Исключения составляют некоторые обстоятельства, которые действительно являются ограничениями для государственных служащих. Так, например, называется «отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.....». То есть на некоторых категориях государственных служащих лежит обязанность пройти процедуру оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну. Отказ пройти данную процедуру является нарушением дисциплины – дисциплинарным проступком.

На наш взгляд, в ФЗ РФ «О государственной гражданской службе» нарушена логика изложения правовых предписаний. Так, ст. 15 носит название: «основные обязанности гражданского служащего». Вполне понятно, что все обязанности сформулировать в одной статье закона не возможно. Его дополняют различного рода должные инструкции, регламенты, положения, существующие в различных органах

---

<sup>98</sup> А.В. Малько и др. Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты / Под ред. А.В. Малько и И.С. Барзиловой. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 37.

государственной власти, в которых подчеркивается специфика обязанностей и запретов для того или иного вида службы. Кроме того, обязанности и запреты формулируются в служебном контракте, заключаемом с государственным служащим. Однако если, исходя из существующей правовой доктрины и научных разработок, сначала законодатель должен изложить общие ограничения государственного служащего. По иному, обязанности и запреты в обобщенном виде, а далее сформулировать более конкретизировано основные обязанности и запреты.

Если посмотреть, на рассматриваемый нами федеральный закон, то в нем сделано все с точностью до наоборот. В статье 15 формулируются обязанности, в 16 ограничения, а в 17 запреты. Кроме того, как мы уже указывали не все обстоятельства, которые изложены в статье 16 можно отнести к ограничениям. Например, «гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае: признания его недееспособным или ограниченно дееспособным». Наличие дееспособности – это обычное условие прохождения государственной гражданской службы, но не ограничение. Еще раз подчеркнем, что ограничения раскрываются через категории обязанностей и запретов. В противном случае необходимо было бы признать, что на государственных служащих находится обязанность быть дееспособными. Такой обязанности нет и быть не может, так как состояние дееспособности, вменяемости не зависит от вили и сознания субъекта.

Мы считаем, что законодателю необходимо внести изменения в ФЗ РФ «О государственной гражданской службе» и следуя логике от общего к частному, сначала сформулировать общие ограничения, а далее обязанности с запретами. В отдельной статье необходимо сформулировать общие условия поступления на гражданскую службу и нахождения на гражданской службе: наличие дееспособности, гражданства РФ и так далее.

Таким образом, противоправность дисциплинарного проступка связана с нарушением обязанностей, запретов и ограничений. Сами обязанности,

ограничения и запреты могут быть сформулированы в федеральных законах, законах субъектов РФ, подзаконных нормативных правовых актах, в служебном контракте.

В юридической литературе как правило умалчивается о признаке общественной опасности дисциплинарного правонарушения<sup>99</sup>. Думается, что дисциплинарные правонарушения, совершаемые государственными служащими обладают общественной опасностью. Так, многие из дисциплинарных правонарушений находятся на грани с деяниями уголовно наказуемыми. Но это не единственная причина, по которой следует признать дисциплинарные правонарушения общественно опасными. Так, деятельность государственных служащих связана с управлениями делами общества, с реализацией государством, возложенных на него функций. От добросовестного исполнения государственными служащими зависят различные сферы общественных отношений, экономическая стабильность регионов, эффективная охрана правопорядка и так далее. Принимаемые ими решения обладают не только ближайшими, но отдаленными последствиями. От деятельности государственных служащих зависит многое: создание условий для развития предпринимательства; охрана прав и свобод человека и гражданина; развитие целых регионов; создание условий для здоровой конкуренции и так далее. На государственных служащих находится обязанность соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Государственный служащий не только «слуга государев», он слуга всего общества, его деятельность должна быть обусловлена общественными интересами, интересами развития правового государства и формирования гражданского общества.

Поэтому очевидно, что ввиду важности тех функций, которые выполняют государственные служащие, то и нарушение ими обязанностей и несоблюдение запретов, могут иметь негативные последствия для целых

---

<sup>99</sup> Лада А.С. Длющиеся дисциплинарные проступки: правовая характеристика и проблемы привлечения к дисциплинарной ответственности за их совершение // Власть и управление на Востоке России. 2014. № 2. С. 164.

городов, регионов или отраслей народного хозяйства. Даже если законодатель и не подчеркивает в самих определениях дисциплинарных проступков признака общественной опасности, то это еще не означает, что дисциплинарные правонарушения не являются общественно опасными.

Следующий признак дисциплинарного проступка – виновность. Или по иному – наличие вины. В некоторых определениях дисциплинарного проступка законодатель специально подчеркивает наличие вины в качестве его признака. Например, в определении дисциплинарного проступка, даваемого в ФЗ «О службе в органах внутренних дел». Однако при анализе положений, регламентирующего дисциплинарное производство видно, что в обязательном порядке подлежит установлению вина.

Например, в ФЗ РФ «О государственной гражданской службе указывается»: «при применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей».

Конституционный Суд РФ в своем постановлении подчеркивает общеправовое значение вины: «Наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно»<sup>100</sup>. Законодательство о гражданской службе не содержит каких либо исключений относительно вины как признака дисциплинарного правонарушения. Поэтому можно с уверенностью

---

<sup>100</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2409.

утверждать, что вина – это обязательный признак дисциплинарного правонарушения.

Признаком дисциплинарного правонарушения является его наказуемость, что непосредственно вытекает из самих определений понятий дисциплинарного правонарушения, так как законодатель дав определение дисциплинарного проступка далее перечисляет какие виды наказания могут последовать за его совершение.

Основанием применения наказания к государственным служащим выступает не только дисциплинарное правонарушение, но и преступление, а также административное правонарушение. Понятия преступления и административного правонарушения даются в Уголовном кодексе Российской Федерации и Кодексе об административных правонарушениях. «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность». (ст. 2.1 КоАП РФ). «Преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания» (ст. 14 УК РФ).

Из статьи 14 Уголовного кодекса РФ вытекают следующие признаки преступления: виновность; общественная опасность; деяние; запрещенность под угрозой наказания; противоправность. Противоправность преступления следует рассматривать во взаимосвязи со статьей 1 УК РФ, в которой определяется, что «Уголовное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс». Таким образом, ни в каком ином нормативном правовом акте кроме Уголовного кодекса не могут содержаться составы преступлений, определяться наказания, их размеры и так далее. Если по поводу общественной опасности иных правонарушений в юридической литературе

ведутся споры, то наличие данного признака у преступления единодушно признается учеными специалистами в области уголовного права<sup>101</sup>. Более того в науке уголовного права исследуют не только саму общественную опасность, но характер и степень общественной опасности. Деяние как признак преступления может быть выражено как в форме действия, так и в форме бездействия. Как и для иных правонарушений вина является обязательным признаком преступления. Наказуемость как признак преступлений, совершаемых государственными служащими нами будет рассмотрена в следующем параграфе работы.

Административная противоправность правонарушений, совершаемых государственными служащими проявляется на двух уровнях. Это вытекает из статьи 1 КоАП РФ, которая определяет, что административная ответственность на федеральном уровне устанавливается исключительно в КоАП, но кроме того, субъекты РФ наделены правом принимать законы, об административной ответственности. Однако на втором уровне есть ограничения по признаку наказуемости, так как законодатель ограничил перечень административных наказаний, которые могут содержаться в законах субъектов РФ. В законах субъектов РФ могут содержаться административные наказания только в виде штрафа и предупреждения.

Относительно общественной опасности административных правонарушений в юридической литературе ведутся споры, так как законодатель в определении административного правонарушения не указал на общественную опасность как на признак административного правонарушения. Мы детально не вдаемся в дискуссию о том являются ли все административные правонарушения общественно опасными или нет, а только отмечаем, что административные правонарушения, совершаемые особым субъектом – государственными служащими обладают общественной

---

<sup>101</sup> См.: Агаев Б.А., Бозиев Т.О. Общественная опасность как основание криминализации неисполнения сотрудниками органов внутренних дел приказа // Журнал правовых и экономических исследований. 2015. № 3. С. 7-14; Устинова Т.Д. Общественная опасность и ее влияние (учет) при конструировании норм Общей части УК РФ // Lex Russica. 2015. № 3. С. 63-72.

опасностью. Обоснование своей позиции по данному вопросу мы приводили выше.

В завершении параграфа считаем необходимым сделать ряд выводов.

1. Служебное правонарушение – это общественно опасное, виновно совершенное деяние государственным служащим, предусмотренное КоАП РФ, УК РФ или законодательством о государственной службе и запрещенное под страхом наказания.

2. Формальным основанием для применения наказания к государственным служащим являются нормы, содержащиеся в УК РФ, КоАП РФ, законодательстве о государственной службе. Фактическим основанием выступает служебное правонарушения.

3. В целях унификации терминологии, применяемой законодателем в нормативных правовых актах необходимо термин взыскание заменить на термин «наказание».

### **§ 3.2. Виды наказаний государственных служащих**

В рамках данного параграфа мы выстроим классификационные ряды наказаний, применяемых к государственным служащим. Целью данного параграфа не является детальный анализ особенностей всех без исключения видов наказаний.

Как уже указывалось, наказания, применяемые к государственным служащим содержатся в Уголовном кодексе РФ, Кодексе об административных правонарушениях РФ, некодифицированных федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах. Поэтому в зависимости от вида нормативного правового акта, наказания, применяемые к государственным служащим можно классифицировать на содержащиеся в кодифицированных нормативных правовых актах,

некодифицированных нормативных правовых актах и в подзаконных нормативных правовых актах.

Как уже указывалось государственный служащий является специальным субъектом административной ответственности, а субъектам федерации предоставлено право принимать собственные законы, в том числе и кодифицированные об административных правонарушениях. Поэтому административные наказания можно классифицировать на две большие группы. Во-первых, предусмотренные нормативными правовыми актами федерального уровня. Во-вторых, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Для целей нашего исследования считаем необходимым перечислить взыскания (наказания), содержащиеся в различных нормативных правовых актах.

В статье 57 федерального закона «О государственной гражданской службе» предусмотрены следующие дисциплинарные «взыскания»:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным пунктом 2, подпунктами "а" - "г" пункта 3, пунктами 5 и 6 части 1 статьи 37 настоящего Федерального закона».

Более широкий спектр дисциплинарных взысканий (наказаний) предусмотрен в федеральном законе РФ «О следственном комитете Российской Федерации». В статье 28 указанного закона определены следующие виды дисциплинарных взысканий «наказаний»:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) понижение в специальном звании;
- 5) лишение медалей Следственного комитета;

6) лишение нагрудного знака «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации»;

7) предупреждение о неполном служебном соответствии;

8) увольнение из Следственного комитета по соответствующему основанию.

В статье 50 федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» перечисляются следующие виды дисциплинарных наказаний (взысканий):

1) замечание;

2) выговор;

3) строгий выговор;

4) предупреждение о неполном служебном соответствии;

5) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел;

6) увольнение со службы в органах внутренних дел.

В статье 29 ФЗ РФ «О службе в таможенных органах» перечисляются следующие виды дисциплинарных взысканий:

1) замечание

2) выговор

3) строгий выговор

4) предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации

5) увольнение из таможенных органов

Анализ преступлений, сформулированных в главе 30 УК РФ (Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления) показывает, что за их совершение предусмотрены такие наказания как:

- штраф;

- лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;

- принудительные работы;

- лишение свободы на определенный срок;
- арест;
- обязательные работы;
- исправительные работы.

Кроме того, в статье 45 Уголовного кодекса указывается, что лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград применяется только в качестве дополнительных видов наказаний.

Следовательно, применительно к уголовным наказаниям, применяемым к государственным служащим их можно классифицировать на основные и дополнительные. Одновременно можно выделить еще одну группу наказаний, которые могут применяться как в качестве основного, так и в качестве дополнительного. На основании части 2 статьи 45 УК РФ к таким наказаниям относятся: штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и ограничение свободы.

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

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 5) административный арест;
- 6) дисквалификация;
- 7) обязательные работы.

Однако сотрудники Следственного комитета, Прокуратуры несут административную ответственность на основании законов, регламентирующих их деятельность.

Из Кодекса об административных правонарушениях вытекает, что некоторые наказания, применяемые к государственным служащим выступают в качестве основных, а некоторые в качестве дополнительных. Так конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права могут применяться как в качестве основного, так и в качестве дополнительного наказания. Все остальные административные наказания могут применяться только в качестве основного наказания. Следовательно, наказания, применяемые к государственным служащим можно классифицировать на применяемые только в качестве основного наказания, и как в качестве основного так и дополнительного наказания.

Уголовные наказания назначаются только судом. Административные наказания назначаются судом и различными уполномоченными органами. Дисциплинарные наказания, предусмотренные законами и подзаконными актами, регламентирующими различные виды государственной службы применяются руководителем соответствующего органа. Следовательно, наказания, применяемые к государственным служащим, можно классифицировать в зависимости от субъектов, наделенных правом на их применение.

Специальными законами, регламентирующими деятельность государственных служащих регулируется сама процедура привлечения к дисциплинарной ответственности. Как правило дисциплинарное производство носит достаточно упрощенный характер. Более сложный характер носит процедура привлечения к уголовной и административной ответственности с особым процессуальным порядком доказывания, производством по делу. Поэтому наказания, применяемые к государственным служащим можно классифицировать на применяемые по упрощенной процедуре и по усложнённой процедуре.

Различные наказания сужают права и свободы государственных служащих. Если рассматривать наказания, которые регламентированы

специальными законами о государственной службе и наказания, регламентированные Уголовным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях, то они как правило сужают права, относящиеся к общему правовому статусу, а первые воздействуют на специальный правовой статус, связанный с занимаемой должностью.

Если к государственному служащему будет применено уголовное наказание, то он подлежит увольнению с государственной службы. Кроме того, в нормативных правовых актах, регламентирующих прохождение различных видов государственной службы всегда предусмотрено такое наказание как увольнение с государственной службы по соответствующим основаниям. Поэтому наказания, применяемые к государственным служащим, можно классифицировать в зависимости от последствий в виде утраты статуса государственного служащего, на связанные с утратой статуса государственного служащего и не связанные с утратой статуса государственного служащего.

Возможна классификация в зависимости от названия нормативного правового акта, в котором они предусмотрены. Например, наказания предусмотренные ФЗ РФ «О государственной гражданской службе», ФЗ РФ «О службе в органах внутренних дел...» и так далее.

Некоторые наказания носят разовый, порицающий характер, а некоторые длящийся. Например, выговор, строгий выговор – это наказания, носящие разовый порицающий характер. Лишение свободы – это наказание растянутое во времени. Следовательно, следующий классифицирующий критерий – это временная длительность наказания. Конечно любая классификация носит условный характер. Ведь даже при применении выговора государственный служащий в течении одного года считается подвергнутым мере дисциплинарной ответственности.

Ввиду приоритета правовой политики в борьбе с коррупционными правонарушениями в качестве отдельного классифицирующего критерия можно выделить основание применения дисциплинарного взыскания –

коррупционное правонарушение. Следовательно, следующее звено классификации – это наказания, применяемые за коррупционные правонарушения и за иные правонарушения.

Как следует из предыдущего параграфа основанием применения наказания к государственным служащим выступают преступления, административные правонарушения и служебные правонарушения. Следовательно, можно выделить наказания, назначаемые за преступления, административные правонарушения и служебные правонарушения.

Любое наказание сужает либо воздействует на определенную группу субъективных прав лица, к которому оно применяется. Следовательно, наказания, применяемые к государственным служащим можно классифицировать на виды в зависимости от вида субъективных прав на которые происходит соответствующее воздействие.

Так, лишение свободы, арест, административный арест, ограничение свободы - воздействуют на личную свободу субъекта, на право свободного перемещения, выбора местонахождения, проживания.

Штраф как уголовный, так и административный – сужает имущественную сферу правонарушителя.

Выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии носят не только разовый порицающий характер, но воздействуют на право государственного служащего на продвижение по службе, присвоение очередного звания, классного чина и так далее. Согласно служебного законодательства, государственный служащий, имеющий не снятое или не погашенное дисциплинарное взыскание, не может быть повышен в должности, в классном чине.

Исправительные работы, как уголовно-правового характера, так и административно-правового воздействуют на трудовые права.

Как мы уже указывали любая классификация не является совершенной и носит определенную долю условности. Мы привели различные классифицирующие критерии, по которым можно подразделять наказания,

применяемые к государственным служащим, но при этом не претендуем на абсолютное совершенство данной классификации.

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

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное нами исследование показывает важность разумного сочетания стимулов и ограничений в системе государственной службы. При этом в настоящее время все еще сохраняется ситуация, когда деятельность государственных служащих слабо стимулируется позитивными методами правового воздействия. Анализ законодательства, регулирующего систему государственной службы свидетельствует о его разноуровневом характере и преобладании подзаконных нормативных правовых актов. Думается, что такие важные вопросы должны решаться на уровне законов, а не подзаконных нормативных актов.

Рассматривая систему поощрений мы пришли к выводу, что назрела острая необходимость принятия Наградного кодекса Российской Федерации. В нем должны быть урегулированы вопросы государственных наград Российской Федерации. При этом должны быть четко регламентированы основания награждения и порядок награждения, а также сроки рассмотрения наградных дел.

Закон Российской Федерации «О государственной гражданской службе» нуждается в дальнейшем совершенствовании. В частности подлежат упорядочиванию система ограничений, запретов и обязанностей, так как законодатель к ограничениям относит и те обстоятельства, которые по своей сути являются условиями прохождения государственной службы, но не ограничениями. В системе стимулирования государственных служащих преобладают моральные стимулы. Мы полагаем, что должно существовать разумное сочетание как моральных, так и материальных стимулов. Причем это относится не только к ФЗ РФ «О государственной гражданской службе», но и к другим нормативным правовым актам, регулирующим различные разновидности государственной службы.

К недостатку действующего законодательства следует отнести отсутствие легального определения понятия «коррупция», которое необходимо закрепить в ФЗ РФ «О противодействии коррупции». В законе следует также четко прописать и разновидности коррупционных правонарушений.

Наказание и поощрение государственных служащих выступают комплексными межотраслевыми функциональными институтами, состоящими из ряда субинститутов. Одновременно это и парные юридические категории, которые служат достижению единой цели – урегулировать поведение государственных служащих, сформировать их правовую активность.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12. 1993 г.), с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 21.07. 2014 г. № 11-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru/>.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в ред. от 18.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. №1. Ст. 1; Собрание законодательства РФ. 2016. № 28. Ст. 4588.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации. М.: Издательство Президента РФ, 2016.

4. Федеральный закон РФ от 15 января 1993 года № 4301-1 ФЗ «О статусе героев Советского Союза, героев Российской Федерации и полных Кавалеров Ордена Славы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 7. Ст. 247

5. Федеральный закон РФ от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

6. Федеральный закон РФ от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

7. Федеральный закон РФ от 8 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства. 1998. № 13. Ст. 1475.

8. Федеральный закон РФ от 14 мая 2003 года № 58 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 23. Ст. 2063.

9. Федеральный закон РФ от 7 июня 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

10. Федеральный закон РФ от 28 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

11. Федеральный закон РФ от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

12. Федеральный закон РФ от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49. Ст. 7020.

13. Федеральный закон РФ от 23 мая 2016 года № 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.

14. Указ Президента РФ от 30 декабря 1995 года № 1341 «Об установлении почетных званий Российской Федерации, утверждении положений о почетных званиях и описания нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 2. Ст. 64.

15. Указ Президента РФ от 16.11.1998 г. (ред. от 30.09.2012 г.) «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 47. С. 5742

16. Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 года «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных сил РФ» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 47. Ст. 5749

17. Дисциплинарный устав Вооруженных сил Российской Федерации. Утвержден указом Президента РФ от 10.11.2007. № 1495 от 25.03.2015 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 47. Ст. 5749.

18. Указ Президента РФ от 2 декабря 2008 года № 1712 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 49. Ст. 5767.

19. Указ Президента РФ от 7 сентября 2010 года «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы РФ» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 37. Ст. 4643.

20. Постановление правительства РФ от 11 января 2006 года № 7 «О федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2007-2017 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации / [www/pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения. 27.01.2016 г.)

21. Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2014 года № 2765-р «Об утверждении Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016-2020 годы» Официальный интернет-портал правовой информации / [www/pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения. 27.01.2016 г.).

22. Приказ Министерства образования и науки РФ от 3 июня 2010 г. № 580 «О ведомственных наградах Министерства образования и науки Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 16 августа 2010 г. № 33.

23. Приказ МВД РФ от 31 октября 2012 г. № 989 «О ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел РФ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 7.

24. Приказ Министерства труда и социальной защиты от 30 августа 2012 года № 151 н. «О ведомственных наградах Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов органов исполнительной власти от 11 февраля 2013 г № 6.

25. Приказ Генерального Прокурора Российской Федерации от 16 января 2013 года № 28 // «Об утверждении Положений о порядке

премирования, выплаты материальной помощи и единовременных поощрений прокурорским работникам, федеральным гражданским служащим» // Законность. 2013. № 3. С. 57-71.

26. Положение о дополнительных выплатах, поощрении и награждении государственных гражданских служащих Министерства природных ресурсов и экологии РФ. (утв. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии от 10.07. 2008 г № 143)// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 33

27. Закон Самарской области от 9 октября 2001 года № 61-ГД «О наградах в Самарской области»Официальный сайт Правительства Самарской области /<http://www.samregion.ru> (дата обращения 30.09.2016 г.)

### **Решения Конституционного Суда РФ**

28. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью. «совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2409.

### **Проекты нормативных правовых актов**

29. Проект Федерального закона РФ «О правоохранительной службе Российской Федерации» / Сайт Государственной Думы Российской Федерации / <http://www.duma.gov.ru/> (дата обращения 29.09.2016 г.)

### Монографии, учебники и учебные пособия

30. Анतिकоррупционная политика. Справочник / Под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2006. – 384 с.
31. Разгильдиев Б.Т. Задачи уголовного права Российской Федерации и их реализация. Саратов, 1993. – 232 с.
32. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность. Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1985. – 145 с.
33. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М.: Норма, 2009. – 259 с.
34. Вопленко Н.Н. Очерки общей теории права. Волгоград: Изд-во Волгоградского ун-та, 2009. – 898 с.
35. Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права. СПб: Юридический Центр Пресс, 2003. – 294 с.
36. Демидов Ю.А. Социальная ценность и оценка в уголовном праве. М, 1978. – 184 с.
37. Джалилов Э.А. Юридическая ответственность политических партий в Российской Федерации. Самара: Ард. Гард, 2012. – 182 с.
38. Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Финансово-правовая ответственность. М: Финансы и статистика, 2004. – 207 с.
39. Ивин А.А., Никифоров А.Л. Словарь по логике. М.: Владос, 1997. – 384 с.
40. Исаев И.А. История государства и права России. М.: Юрист, 2004. 544 с.
41. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М.: Городец, 2000. – 192 с.
42. Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. М.: Наука, 1986. – 448 с.

43. Лейст О.И. Санкции и ответственность по советскому праву. М.: МГУ, 1981.
44. Колосова Н.М. Юридическая ответственность в Российской Федерации. М.: Городец, 2000. – 240 с.
45. Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. – 224 с.
46. Липинский Д.А. Позитивная юридическая ответственность и поощрительные санкции: проблемы взаимосвязи. В книге: Поощрительные санкции в праве: реальность и юридическая конструкция. Саратов: Изд-во СГАП, 2008. – 304 с.
47. Липинский Д.А. Принципы и правоотношения юридической ответственности. М.: Nota Bene, 2003. 231 с.
48. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. СПб: Юридический центр Пресс, 2003. – 409 с.
49. Липинский Д.А. Формы реализации юридической ответственности. Тольятти: Изд-во ТолПИ, 1999. – 144 с.
50. Липинский Д.А., Мусаткина А.В. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты. М.: ИНФРА-М РИОР, 2013. – 139 с.
51. Липинский Д.А., Чуклова Е.В. Процессуальная ответственность. М.: Юрлитинформ, 2013. – 184 с.
52. Липинский Д.А., Шишкин А.Г, Хачатуров Р.Л. Меры юридической ответственности. М.: ИНФРА-М РИОР, 2014. – 230 с.
53. Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. – 464 с.
54. Малеин Н.С. Юридическая ответственность и справедливость. М.: Юрид. лит., 1992. 204 с.
55. Малько А.В. и др. Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты / Под ред. А.В. Малько и И.С. Барзиловой. М.: Юрлитинформ, 2012. – 380 с.
56. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юрист, 2004. – 144 с.

57. Малько А.В., Матузов Н.И., Липинский Д.А. и др. Поощрительные санкции в праве: реальность и юридическая конструкция / Под ред. А.В. Малько. Саратов: СГАП, 2008. – 304 с.
58. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. – 304 с.
59. Нырклов В.В. Поощрение и наказание как парные юридические категории. Саратов: Изд-во Саратовской гос. академии права, 2006. – 204 с.
60. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. – 930 с.
61. Ответственность в системе государственной власти и местного самоуправления и противодействие коррупции / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Юрлитинформ, 2013. – 224 с.
62. Поощрительные санкции в праве: общетеоретический и отраслевой аспекты / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2016. – 400 с.
63. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М.: Юридическая литература, 1972. – 240 с.
64. Стариков Ю.Н. Служебное право. М.: БЭК, 1996. – 698 с.
65. Тарбагаев А.Н. Ответственность в уголовном праве. Красноярск, 1994. – 380 с..
66. Теория государства и права / Под ред. А.В. Малько и Д.А. Липинского. М: Проспект, 2015. – 304 с.
67. Теория государства и права /Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: НОРМА, 2012. – 640 с.
68. Репетева О.Е. Правонарушения и юридическая ответственность в сфере труда: общетеоретический аспект. – Тольятти: ТГУ, 2009. – 160 с.
69. Ретюньских И.С. Уголовно-правовые отношения и их реализация. Воронеж, 1997. – 69 с.
70. Типикина Е.В. Заслуга как основание для правового поощрения. М.: Юрлитинформ, 2010. – 160 с.

71. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2007. – 950 с.

72. Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти: Акцент, 1995. – 200 с.

73. Чирков А.П. Ответственность в системе права. Калининград, 1996. – 140 с.

74. Яценко Т.С. Категория шиканы в гражданском праве: история и современность. М.: Статут, 2003. – 157 с.

### Научные статьи

75. Агаев Б.А., Бозиев Т.О. Общественная опасность как основание криминализации неисполнения сотрудниками органов внутренних дел приказа // Журнал правовых и экономических исследований. 2015. № 3. С. 7-14.

76. Волкова В.В. Заслуга как основание для правового поощрения государственных служащих // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2012. № 4. С. 50-55.

77. Волкова В.В. Соотношение категорий «льготы» и «привилегии» с поощрениями государственных служащих // Современное право. 2014. № 9. С. 47-50.

78. Карасев А.А. О некоторых вопросах законодательного регулирования дисциплинарной ответственности военнослужащего за грубые дисциплинарные проступки // Военное право. 2015. № 1. С. 92-109.

79. Лада А.С. Длющиеся дисциплинарные проступки: правовая характеристика и проблемы привлечения к дисциплинарной ответственности за их совершение // Власть и управление на Востоке России. 2014. № 2. С. 164-170.

80. Липинский Д.А. Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 37-51.

81. Липинский Д.А. Шишкин А.Г. Субъективное право и юридическая обязанность как меры позитивной юридической ответственности // Государство и право 2014. № 10. С. 5-14.

82. Мазалева Л.В. Отграничение преступлений от дисциплинарных и аморальных проступков // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2016. Т. 1. С. 1701-1705.

83. Малько А.В., Типикина Е.В. Поощрительная правовая политика в сфере государственной службы: проблемы оптимизации // Современное право. 2012. № 7. С. 70-73.

84. Марьян А.В. Административно-правовое регулирование поощрения государственных гражданских служащих // Современное право. 2010. № 9. С. 82-84

85. Матузов Н.И. Право как мера свободы и ответственности личности: Межвуз. сб. науч. ст. // Атриум. Сер. «Юриспруденция». Тольятти. 1999. № 1. С. 20-24.

86. Мусаткина А.А. О общем понятии санкции нормы права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1. С. 4-10.

87. Очаковский В.А., Иваненко И.Н., Иванов Д.М. К вопросу о поощрении и награждении государственных гражданских служащих // Политематический сетевой электронный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 116. С. 515-526

88. Липинский Д.А. О понятии и функциях актов применения юридической ответственности // Российская юстиция. 2013. № 5. С. 2-5.

89. Типикина Е.В. Заслуга как основание для поощрения государственных служащих в контексте реформы государственной службы // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 2. С. 190-193.

90. Устинова Т.Д. Общественная опасность и ее влияние (учет) при конструировании норм Общей части УК РФ // Lex Russica. 2015. № 3. С. 63-72.

91. Фокин Э.А. Поощрение государственных гражданских служащих за государственную гражданскую службу // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 40-42.

### **Авторефераты диссертации**

92. Дерякина И.А. Службное право как комплексная отрасль права: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Ростов-на-Дону, 2007. – 24 с.

93. Носков С.А. Институт юридической ответственности: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2007. – 25 с.

94. Путилкин П.А. Соотношение правового и религиозно-православного регулирования общественных отношений: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2013. – 23 с.

95. Сагинашвили К.М. Церковные наказания (на примере православной Грузии): Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Тбилиси, 2003. – 26 с.