

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Юрист в государственном управлении и
правоохранительной деятельности»
очной формы обучения, группы 01001515
Савченко Евгений Дмитриевич

Научный руководитель:
к.ю.н., доцент
Мамин Андрей Сергеевич

Рецензент:
Старший преподаватель
кафедры УиАД ОВД
БелЮИ МВД России
им. И.Д. Путилина
полковник полиции к.ю.н.
П. А. Волков

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Теоретико-правовые основы становления и развития института государственной гражданской службы	4
Ошибка! Закладка не определена.	
1.1. Историко-правовой анализ развития института государственной гражданской службы в России.....	13
1.2. Понятие и нормативно правовое регулирование государственной гражданской службы.....	Ошибка! Закладка не определена.
1.3. Принципы административно-правового регулирования государственной гражданской службы.....	35
Глава 2. Административно правовой статус государственного гражданского служащего Российской Федерации	48
2.1. Понятие и признаки административно-правового статуса государственного гражданского служащего	48
2.2. Права и обязанности государственных гражданских служащих, как ключевой элемент административно-правового статуса.	58
2.3. Ограничения и запреты как элементы административно-правового статуса государственного гражданского служащего	90
Заключение	114
Список использованных источников и литературы	119

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования, состоит в том, что развитие системы государственного управления в Российской Федерации связывается, во многом, с реформированием государственной службы. Это обусловлено прежде всего теми изменениями, которые произошли и происходят в нашем обществе и государстве.

С момента становления и развития Российской Федерации кардинально изменилась структура, функции органов государственной власти и на федеральном и на региональном уровнях. Проводимые реформы привели к изменению роли и самого государственного аппарата и государственных служащих. Как итог таких реформ, возникает необходимость повышения эффективности функций государственного аппарата, обеспечения профессионализма государственных служащих, изучения новых аспектов и проблем государственной службы в целом.

В этом аспекте заслуживает внимания процесс институционализации государственной гражданской службы. Этому правовому институту соответствуют конкретные законодательные и иные нормативные акты, определяющие все основные элементы данного института.

Поскольку действие норм, образующих правовой институт государственной службы, направлено прежде всего на установление административно-правового статуса государственных служащих, то можно утверждать, что правовой статус государственных служащих является лишь одним из основных компонентов правового института государственной службы. По общему определению правовой статус представляет собой совокупность прав и обязанностей, юридически закрепляющих положение индивида в его взаимодействии с другими людьми, обществом и государством.

Институт государственной службы представляет собой достаточно сложное, комплексно - многоаспектное правовое явление. В связи с этим

представляется актуальным исследовать его правовую природу в рамках данного исследования.

На сегодняшний день нормы, касающиеся государственной гражданской службы, в том числе и статуса гражданских служащих, содержатся в различных нормативных актах и претерпевают многочисленные изменения.

Следует отметить, что после принятия Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ данный правовой акт расширил предмет регулирования гражданской службы по сравнению с Федеральным законом от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», действовавшим в этой сфере до 31 января 2005 года. Действующий Закон в отличие от ранее действовавшего правового акта содержит ряд принципиально новых правовых норм.

В частности, в нем определены современные требования к служебному поведению гражданских служащих, предусмотрена возможность установления оплаты труда отдельных категорий служащих в зависимости от показателей эффективности их служебной деятельности, установлена периодичность (один раз в три года) профессиональной переподготовки и др.

В этой связи усиливается необходимость их исследования в целях дальнейшего совершенствования института государственной гражданской службы.

Проблемы становления государственной гражданской службы, ее формирования как системы с давних пор находятся под пристальным вниманием отечественных ученых. Вопросы совершенствования законодательства о государственной службе представляли и представляют повышенный интерес для правовой науки. Следует отметить, что те или иные аспекты реформирования института государственной гражданской службы и

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

реализации государственных функций различными категориями государственных служащих.

Объектом диссертационного исследования стали правоотношения, возникающие в процессе реализации административно правовых норм закрепляющих организацию и функционирование государственной гражданской службы.

Предметом диссертационного исследования выступают административно-правовые нормы, регулирующие институты и механизмы правового регулирования государственной гражданской службы, а также проблемы определения административно-правового статуса государственного гражданского служащего и перспективы развития данного вида государственно-управленческой деятельности.

Целью диссертационного исследования стал комплексный анализ норм административного законодательства определяющего административно-правовой статус государственного гражданского служащего.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **основные задачи**:

- проанализировать историю становления и развития государственной гражданской службы в Российской Федерации;
- изучить понятие и нормативно правовое регулирование государственной гражданской службы;
- проанализировать принципы административно-правового регулирования государственной гражданской службы;
- определить понятие административно-правового статуса государственного служащего;
- проанализировать сущностные принципы административно-правового статуса государственного служащего;
- уточнить права, обязанности, ограничения и запреты государственного гражданского служащего.

Методологической основой диссертационного исследования стало использование, как общенаучных методов познания (исторического метода, метода системного анализа и синтеза, логического метода, типологического метода), так и специальных правовых методов научного исследования (в том числе формально-юридического метода, сравнительно-правового метода, метода юридического моделирования).

Нормативной базой диссертационного исследования послужили Конституция РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции», а также иные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, распоряжения федеральных министерств и субъектов Российской Федерации.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составляют материалы правоприменительной практики постановления и определения Конституционного Суда РФ, практика Верховного Суда РФ, нижестоящих судов, информация о результатах деятельности органов государственной власти.

Теоретическую базу диссертационного исследования составляют идеи, концептуальные положения, и теоретические разработки известных ученых-юристов, специалистов в области административного, конституционного, муниципального права, а именно таких как: А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, К.С. Вельский, А.В. Василенко, И.А. Галаган, И.М. Галий, Э.Е. Гензюк, В.В. Головкин, А.А. Демин, В.В. Денисенко, С.З. Желнетль, И.А. Дякина, А.Б. Зеленцов, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, В. А. Лория, Е.Б. Лупарев, С.Н. Махина, И.М. Машаров, М.Р. Мегрелидзе, Ю.В. Надольская, А.Ф. Ноздрачев, О.В. Ианкова, А.Н. Позднышов, Л.Л. Попов, В.В. Российский, Н.Г. Салищева, А.Г. Семенников, В.В. Скитович, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, Э.В.

Талапина, Н.Ю. Хаманева, О.В. Чекалина, А.П. Шергин, В.А. Юсупову А.Ю. Якимов, Ф.Ф. Яхин и др.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в исследовании современных проблем института государственной гражданской службы, основных путей совершенствования законодательства о государственной службе в Российской Федерации, практики оптимизации организационно-административных принципов функционирования органов исполнительной власти в рамках новой административной политики государства. Новизна работы обеспечивается, в первую очередь, целевой направленностью настоящей работы, которая ориентирована на разработку теоретико-правовых проблем государственной службы и разработку концептуальной модели ее дальнейшего развития, нацеленной на усиление созидательных функций государственного управления.

Диссертация содержит совокупность выводов и рекомендаций, которые отличаются новизной, в постановке отдельных теоретических и практических проблем, самостоятельностью их решения.

В частности, в работе на правовом и общетеоретическом уровне выявлены исторические особенности становления государственной гражданской службы в России и соответствующего законодательства, негативные и положительные черты данного процесса, а также устойчивые черты российской государственной службы.

В результате анализа, содержательной части государственной службы выявлено значение исследуемого института, в связи, с чем обнаруживаются недостатки в законодательном определении государственной службы, которые, по нашему мнению, достаточно актуальны в рамках проводимого исследования. Предложено собственное видение понятия государственной службы в России. Подробное исследование соотношения видов государственной службы позволило сформулировать систему критериев видового разграничения государственной службы.

На основе проведенного анализа выносятся следующие **положения, на защиту:**

1. Исторически во все периоды российской государственности стабильными характеристиками государственной службы являлись: недостаточная мобильность государственного аппарата и его удаленность от институтов гражданского общества, высокая степень влияния ментальности граждан на формирование государственной службы, ее нестабильность, отсутствие правовой и социальной защищенности государственных служащих.

2. Проанализировав действующие нормы закона регулирующего институт государственной гражданской службы, как нам представляется должен быть дополнен принципом экономической эффективности деятельности государственных служащих. Так, целесообразно дополнить ст. 4 рассматриваемого правового акта принципом экономической эффективности деятельности государственных служащих.

Основная цель данного принципа будет заключаться в том, что государство должно разработать и утвердить с учетом современных условий государственной политики количественную и качественную систему величин, которая позволит определить на основании выбранной системы параметров результативность деятельности конкретного государственного служащего с точки зрения государства.

3. Разработано авторское определение понятия государственный гражданский служащий. Так, целесообразно на законодательном уровне закрепить новую редакцию ст. 13 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» так, под государственным гражданским служащим следует понимать:

Государственный гражданский служащий - это гражданин Российской Федерации, не имеющий иного гражданства, осуществляющий свою профессиональную деятельность на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации или должностях

государственной власти субъектов Российской Федерации, по обеспечению исполнения основных направлений государственной власти, а так же реализация полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, государственных учреждений и предприятий, а также других государственных организаций, при условии назначения его соответствующим нормативным актом на должность и получения денежного содержания за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

4. Установлено, что юридически закрепленного определения «обязанности государственных служащих», в действующем законодательстве не существует.

По нашему мнению, целесообразно закрепить в ст.15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ понятие обязанности государственного служащего под которой следует понимать совокупность мер конкретно-определенного, общественно необходимого, должного поведения государственного служащего в области государственно-властных отношений, которые установлены в нормативно правовом акте и направлены на непосредственное исполнение полномочий и функций государственного органа, а так же обеспечены возможностью применения санкции юридической нормы.

5. Проанализировав действующие нормы закона регулирующего институт государственной гражданской службы установлено, что наличие гражданства и конституционно его закрепления законодательно связывает государственного гражданского служащего с государством, и предоставляет ему право участвовать в политической жизни страны.

Так, по нашему мнению целесообразно дополнить ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

новым пунктом 18 «о запрет государственным гражданским служащим иметь любое гражданство иностранного государства, вне зависимости от занимаемой должности государственной гражданской службы Российской Федерации или должности государственной службы субъектов Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость исследования состоит в том, что она представляет собой комплексное исследование проблем государственной службы в современный реформенный период, позволившее сформулировать выводы, которые могут быть использованы при дальнейшем исследовании проблематики формирования и становления института государственной службы в Российской Федерации.

Практическая значимость исследования заключается в разработке достаточно конкретных рекомендаций, которые могут быть использованы в процессе совершенствования законодательства о государственной службе и практической деятельности органов государственной власти Российской Федерации, решении текущих проблем организации и правового регулирования государственной службы; результаты исследования, наряду с использованием в научно-исследовательской и могут быть востребованы в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования отражены в двух научных статьях, опубликованы в российских рецензируемых научных изданиях. Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора:

Савченко Е.Д., Мамин А.С. Особенности гражданско-правовой ответственности за причинение морального вреда гражданину в результате незаконных действий государственных служащих // Вестник научных конференций. 2017. № 2-2(18). Наука и образование в XXI веке: по материалам международной научно-практической конференции 28 февраля 2017 г. Часть 2. 124 с.

Мамин А. С., Савченко Е. Д. К вопросу о мотивации Федеральных государственных гражданских служащих // Современные тенденции в науке, технике, образовании. Сборник научных трудов по материалам II-ой Международной научно-практической конференции 31 марта 2017 года. Смоленск: ООО «Новаленсо», 2017. – 175 с.

Структура и объём работы определены предметом исследования и логикой изложения материала. Работа состоит из введения, двух глав, которые объединяют шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и источников.

Глава 1. Теоретико-правовые основы становления и развития института государственной гражданской службы

1.1. Историко-правовой анализ развития института государственной гражданской службы в России

Формирование государственной службы России является результатом длительного исторического процесса. Каждый этап исторического развития России характеризуется своеобразными социально-политическими особенностями.

В ходе трансформации отечественной системы права шла эволюция законодательного регулирования государственно-служебных отношений, формировался комплексный институт права, включающий в себя весь комплекс норм и правил, определяющих правовую сущность, генезис государственной службы.

Российское государство возникает в IX веке, когда происходит объединение племенных союзов славян – первых государственных образований. Со становлением государства начинают формироваться все присущие ему институты и механизмы, в том числе «протослужба» – основание формирования в сложном историческом процессе современной государственной службы.¹

В Киевской Руси IX – XI веков отдельные функции или руководство отраслями княжеского дворцового хозяйства осуществляли тиуны и старосты. Причем первоначально категория людей, управляющих княжеским двором, была зависима, то есть это были не вольные слуги, а холопы. Со временем эти дворцовые управители превращаются в управляющих отраслями княжеского (государственного) хозяйства. Княжескую дружину же нельзя причислять к государственной службе, так как князь считался в

¹ Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие/Отв. ред. А. Оболонский. – 2-е изд. – М.: Дело, 2000. – 440 с.

дружине «первым среди равных» и в данном военном образовании присутствовали отношения, отличающиеся от отношений «службы».

По сути своей выделение государственного управления, а также появление многочисленного слоя государственных служащих произошло в XV – XVII вв., т.е. под влиянием централизованного русского государства и формирования самодержавия. С этого времени можно говорить о начале становления государственной службы в современном понимании.

Условно в истории становления и развития государственной службы России можно выделить несколько этапов:

- первый этап – появление государственной службы как особой сферы профессиональной деятельности;
- второй этап – развитие государственной службы в царской России;
- третий этап – развитие государственной службы в советский период;
- четвертый этап – государственная служба на современном этапе.

Первый этап (XV-XVII вв.).

Начиная с момента зарождения государственности и вплоть до XV века, Киевская Русь не знала служебной повинности. Княжеская дружина состояла из лиц, добровольно поступивших на службу и остававшихся на ней, пока им это было выгодно.

Процесс формирования и юридического оформления институтов государственной службы начинается вместе с образованием Российского централизованного государства.

Характерной чертой государственной службы этого периода был «этатизм» – активное вмешательство государства во все сферы жизни общества. Процесс становления государства ускорился сложным внешнеполитическим положением страны. Актуальные задачи обороны от агрессивных соседей в условиях хозяйственной разобщенности областей, слабых товарно-денежных связей, территориальной рассредоточенности

населения постоянно ставили царское правительство перед необходимостью скорейшей мобилизации людских и экономических ресурсов.¹

Эти обстоятельства обусловили возникновение специфической общественной организации, при которой каждое сословие населения могло сохранить себя лишь в том случае, если несло «службу» или «тягло» (налог) в пользу государства. Определенные обязанности в пользу государства выполняли бояре, дворянство, крестьянство, купечество, городской посадский люд и др.

Государство и общество были настолько тесно связаны между собой, что их фактическое слияние привело к утверждению в допетровской Руси XVI–XVII вв. «служилого государства» как особого типа государственности. Служилое государство определяло статус основных социальных слоев и групп в общественной иерархии, официально закрепляло за ними те или иные служебные обязанности, что утверждалось законодательными актами, в частности известным Соборным уложением 1649 г.

Постоянно повышая роль административно-управленческих органов в жизни государства и общества как субъекта верховной власти, государь опирался на систему административных органов. В нее входили Боярская дума, отраслевые и территориальные приказы в центре, местные приказные избы, воеводские городские или уездные администрации, которые для решения их управленческих задач постоянно нуждались в «служилых людях» на различные должности.

Основным поставщиком «начальных» (начальствующих) людей на высокие должности был Государев двор, сложившийся в XIV – XVI вв. в результате слияния удельно-княжеских дворов с двором московских великих князей. Государев двор в рамках царской власти являлся определенным подобием центрального аппарата. Он был своего рода объединением высших государственных служащих вплоть до Петровских реформ начала XVIII в.

¹ История Государства и права России: Учебник для вузов/Г75. Под ред. С.А. Чибирева - 1998 - С. 303.

Входившие в Государев двор «служилые люди» делились на чины. В первую их группу входили думные чины Боярской думы, в том числе думные бояре, окольничие, думные дворяне. Вторая группа состояла из придворных чинов – дворецких, казначеев, кравчих, постельничих и прочих. В третью группу входили московские чины, в частности стольники, стряпчие, «большие» дворяне, дьяки и другие.¹

На руководящие должности выдвигались люди преимущественно из высших слоев общества. Для боярских родов служебные чины определялись в зависимости от таких признаков, как древность или знатность рода. Поскольку большинство дворян принадлежали к титулованным княжеским родам, перешедшим на службу к московскому князю, то признак знатности приобрел приоритетное значение. Поэтому представители титулованных княжеских родов занимали, как правило, высшие государственные должности, причем относились к этому как к своему наследственному праву.

Местничество мешало выдвижению на государственные должности талантливых управленцев. Попытка в 1682 г. отменить прием на службу по знатности и замещать вакантные должности на основе деловых качеств встретила яростное сопротивление титулованного боярства и успеха не имела.

Уроки раздробленности и «самостийности» удельных княжеств привели к тому, что московские князья и государи в XIV-XVI вв. все более ориентировались на дворянство как основную социальную опору великокняжеской и царской власти. Дворяне, т.е. люди двора, обязанные князю военной службой и получившие за нее небольшие земельные поместья на правах владения, постепенно приобретали все больший политический вес и с XVI в. наряду с боярами составляли высший слой общества и важный источник выдвижения руководящих должностей для «государевой службы».

¹ История Государства и права России: Учебник для вузов/Г75. Под ред. С.А. Чибирева - 1998 - С. 359.

До конца XVII в. государственное управление не предъявляло собой единого механизма и государственная служба не была системной. Не было кадров государственных служащих. Становление государственной службы не могло быть одномоментным актом. В XVI в. и первой половине XVII в. еще доминировала практика временных служебных поручений. Но уже с середины XVII в. все более активно формировался институт постоянных служебных должностей в приказах и других государственных учреждениях того времени. В среде служилых людей происходила специализация по отраслям управления (финансы, военное дело, дипломатия, делопроизводство и т.д.). Группа приказных, или служилых, людей таким способом эволюционировала в направлении будущего профессионального корпуса государственных служащих.

Она постепенно превращалась в особый слой, который постоянно занимался государственной службой и концентрировал в своих руках управление важнейшими сферами жизни государства.

Таким образом, в период образования и развития централизованного государства на протяжении трёх веков происходит переход от «государевой службы» – служение прежде всего первому лицу государства непосредственно – к службе государству, когда частная служба государю неразрывно сливается с публичной службой государству. В этот период произошло выделение управленческой деятельности в важную самостоятельную профессиональную сферу и появление многочисленного слоя государственных служащих.

Второй этап (XVIII – XX вв.).

Образование в конце XVII в. постоянных служащих приказов стало базой для возникновения в начале следующего века нового типа государственных служащих.

Особенностью государственной службы в России являлось то, что завершение ее становления, окончательное оформление этого государственно-правового института приходилось на время перерастания

сословно-монархического строя в абсолютную монархию. Окончательно абсолютная, т.е. неограниченная, монархия утвердилась при Петре I. Это означало, что государь и его бюрократический аппарат приобрели полную юридическую независимость от общества. Такие атрибуты сословно-представительной монархии, как Боярская дума. Земские соборы, прекратили свое существование, что было официально закреплено в государственных законах. В частности, в первый петровский Военно-административный кодекс 1712-1714 гг. была внесена статья, где было сказано: «Его Величество есть самовластный монарх, который никому на свете в своих делах ответу дать не должен».

В такой системе государственной службы служилые люди не могли иметь другого статуса кроме статуса государевых слуг. Этот статус характеризовался следующими отличительными признаками:

- полной личной зависимостью от государя, передачей собственной карьеры и личной жизни на волю и милость государя;
- службой по приказу, по распоряжению свыше; беспрекословным принятием поручения, готовностью взять на себя обязанности той или иной должности в указанной сфере государственного управления и на указанной территории государства;
- отсутствием строго определенной управленческой специализации ввиду вхождения гражданской, военной и других видов службы в единую государеву службу, что порождало нестабильность служебного положения, приводило к резкой смене профиля должностей, увеличивало возможность оказаться в немилости у государя или непосредственного начальника и потерять должность.

В условиях петровской абсолютной монархии характер государственной службы как повинности достиг максимума. Всему периоду

царствования Петра I свойственны строгие меры, понуждавшие дворян нести государственную службу в качестве пожизненной повинности. В инструкции герольдмейстеру от 5 февраля 1722 г. Петр поручил обеспечить полный и точный учет государственных служащих, создать их общие списки по чинам, иметь детальную информацию о находящихся на службе, о временно свободных от службы, вести ведомости о дворянских детях, уровне их образования. Герольдмейстеру особо предписывалось следить, чтобы подлежащие государственной службе люди с помощью различных отговорок по городам «не укрывались», посредством всевозможных причин «по домам не прятались».¹

Все подданные государства предупреждались, что уклонение от военной или гражданской службы влекло за собой строгие наказания, в том числе «шельмование в публичном месте», реквизиция вотчин и поместий, перевод из высших чинов в низшие, полное исключение со службы и даже «натуральную или политическую смерть».

В силу специфики становления и укрепления российского централизованного государства с монархической формой правления в России утвердился тип государственной службы как обязательной повинности. Это тоже было особенностью российской государственной службы.

Обязательная государственная служба с сохранением определенных ограничений была отменена лишь манифестом Петра III от 1762 г. и Грамотой на право вольности и преимущества благородного российского дворянства Екатерины II от 1785 г. С восшествием на престол Александра I государственная служба окончательно превратилась из повинности в правовое отношение служащего с государственной властью, при этом деятельность государственных служащих по осуществлению функций административно-политических органов строилась на постоянной основе и

¹ История Государства и права России: Учебник для вузов/Г75. Под ред. С.А. Чибирева - 1998 - С. 426.

регулировалась такими нормами, как обязанность, долг, необходимость, ответственность.

Таким образом, в истории императорской России был накоплен богатый опыт государственной службы. В тех условиях государственная служба понималась как:

- совокупность отношений между государством и лицами, которые являются его служащими и проводят в жизнь волю государства;
- подчиненные интересам государства действия, которые осуществляют работники государственных органов по распоряжению высшей власти;
- исполнение лицом, по собственному его согласию и по назначению правительственной властью, постоянной должности с определенными обязанностями в органах государственного управления и служебной ответственностью, соединенное с получением жалованья, выслугой чинов, знаков отличия и пенсии.

Третий этап (1917 г. – 1993 г.)

В советский период в сфере управления деятельностью государственного аппарата страны произошли кардинальные изменения, связанные, прежде всего, с изменением государственного строя, т.е. с Октябрьской революцией 1917 г. Формирование кадров органов государственной власти полностью и окончательно перешло в руки правящей коммунистической партии большевиков.

Характерным было то, что строительство государственного аппарата, подбор и расстановка кадров советских учреждений стали исключительной прерогативой партии. При этом правовой институт государственной службы был упразднен. Но государственная служба фактически существовала как организационный и социальный институт.

С середины 1920-х годов центральным органом управления советской государственной службой стал Учетно-распределительный отдел ЦК ВКП(б). Этому органу предписывалось заниматься подбором и расстановкой кадров

«комсостава по предприятиям и по трестам, по хозорганам на местах и в центре, в советах и в партии». Реализации данной цели в наибольшей степени соответствовал номенклатурный подход к подбору и расстановке управленческих кадров.

С 1920-х годов и до момента отстранения КПСС от государственной власти реальными органами управления советским государственным аппаратом были организационные отделы комитетов партии – от райкома до ЦК. Именно они на подведомственной территории занимались отбором, подготовкой, расстановкой руководящих административных, хозяйственных и других кадров. Несмотря на ряд негативных моментов, правящей партии удалось сформировать кадровый корпус органов государственной власти, который в течение нескольких десятилетий обеспечивал решение политических и экономических задач советского государства

Большевики, придя к власти, сумели в довольно короткий срок создать дееспособную систему государственного управления. В соответствии со своими доктринальными установками они создавал и управленческий механизм – государственную службу, способную осуществить намеченные политические и социально-экономические преобразования. В Советском Союзе постепенно утвердился административный институт государственной службы, хотя официально термина «государственная служба» не существовало. Государственный аппарат находился под неослабным контролем партийно-советской номенклатуры. Номенклатура представляла собой перечень руководящих должностей, при замещении которых требовалась санкция соответствующего партийного комитета. В номенклатуру ЦК, обкомов, горкомов и райкомов партии входил соответствующий реестр руководящих должностей не только работников партийных органов, но и всех государственных органов и организаций — управленческого аппарата правоохранительных органов, судов, ведомства иностранных дел, учреждений социокультурной сферы, средств массовой информации и пропаганды.

В условиях партийного диктата использовалась «трудовая модель» функционирования государственного аппарата, при которой отношения государственной службы сводились к обычному трудовому найму и регулировались различными правовыми актами не административно-служебного, а трудового права.¹

В советском опыте организации государственной службы наряду с очевидными недостатками и слабостями содержится и немало рациональных элементов, к которым следует присмотреться. Это целенаправленность, организованность, централизм, первоначальный демократизм. Отрицательные черты советского опыта – отрицание государственной службы как правового института, слабость и неразработанность нормативно-правовой базы деятельности госаппарата, гипертрофия классового подхода и государственной идеологии, полная закрытость государственной службы. Принцип равного доступа к государственной службе был объявлен буржуазным.

Четвертый этап (1993 г. – до настоящего времени).

Государственная служба в современном понимании – это особый вид общественно полезной профессиональной деятельности. Ее своеобразие состоит в том, что государственный служащий выступает в качестве агента публичной власти, носителя части полномочий того государственного органа, в котором он занимает штатную государственную должность.

Начало XXI века было ознаменовано принятием важных нормативно-правовых документов, закрепляющих организационно-правовые основы государственной службы Российской Федерации, а именно Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»² и

¹ История Государства и права России: Учебник для вузов/Г75. Под ред. С.А. Чибирева - 1998 - С. 498.

² О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ, 02.06.2003. – № 22. – ст. 2063.

Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹.

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

1.2. Понятие и нормативно правовое регулирование государственной гражданской службы

Само понятие «государственная служба» привлекает внимание учёных-юристов уже на протяжении нескольких веков. Это связано с тем, что на разных этапах становления и развития института государственной службы менялось содержание рассматриваемого нами института права.

Слово «служба» является многозначным, так как имеет несколько значений: вид общественной деятельности людей; работа, занятия служащего, место его работы; специфическое отношение к делу и т.д. В. Даль, рассматривая понятие «служба» как вид работы или деятельности, связывал службу с такими понятиями и ценностями, как жизнь для других, быть полезным обществу, готовность к делу и др.

Очевидно, что само слово «служба» является общеславянским и происходит от слова «слуга». Однокоренные слова встречаются и в других языках, например, в наречии литовского языка *slaugà* – «слуги», *pàslauga* – «помощь», в ирландском языке *sluag* – «толпа». Первоначальное значение было собирательным – «дружина, рядовые воины».

Говоря о понятии государственной службы, следует отметить, что в юридической науке отсутствует единый подход к определению данной правовой категории.

Например, Ю.А. Тихомиров трактует *государственную службу* как организацию постоянной профессиональной деятельности работников по осуществлению полномочий государственных органов и учреждений публичной власти¹.

Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский рассматривают государственную службу как совокупность органов, структур, звеньев и подразделений, направленных на служение обществу и государству².

¹ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2006.

² Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: Учеб. М., 2004.

Н.М. Конин, предлагая понимать государственную службу как организационно-правовой институт, призванный обеспечить организацию и практическое осуществление задач и функций государства, отмечает, что государственный аппарат проявляет себя лишь в деятельности своих служащих, оставаясь без них общей схемой и безжизненной конструкцией¹.

А.П. Алехин и А.А. Кармолицкий полагают, что государственную службу следует рассматривать в правовом, организационном и функциональном аспектах, т.е. в качестве комплексного, организационно-функционального института².

По нашему мнению, следует согласиться с определением Ю.Н. Старилова, который рассматривает государственную службу (в широком теоретическом понимании) и как осуществление государственными органами кадровой функции управления, и как практическую деятельность всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета и занимающих должности в аппарате государственных органов³.

Государственная служба играет главную роль в организации государственного механизма. От того, как эффективно государственные служащие выполняют возложенные на них прямые обязанности, зависит процветание государства, благополучие граждан, соблюдение их прав и свобод. Задачи и функции страны получают фактическую реализацию при выполнении государственными служащими своих непосредственных обязанностей. Следовательно, государственная служба выступает в качестве первейшего организационного средства выполнения государством своей миссии⁴.

¹ Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть. Саратов, 2001.

² Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть: Учеб. М., 2009.

³ Старилов Ю.Н. Службное право. М., 1996.

⁴ Старилов Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9.

Рассмотрим, что представляет собой государственная служба со стороны ее внутреннего содержания как социального фактора, организационно-кадрового института.

Структуру государственной службы можно четко разделить на две составляющие группы отношений:

К первой группе относится:

- во-первых, организация государственной службы, ее подготовка;
- во-вторых, служебная деятельность каждого служащего в отдельности и осуществление всеми ими вместе своих служебных практических полномочий.

На данный момент, организационные основы государственной службы представляют собой сферу взаимоотношений, связанных с кадрами и содержат в себе широкий круг вопросов.

К ним, по нашему мнению можно отнести:

- установление должностных наименований и определение полномочий по каждой должности,
- выработка правил поступления на государственную службу,
- подготовка кадров и повышение их квалификации,
- правила продвижения по службе, а так же порядок реализации мер поощрения и мер дисциплинарных взысканий,
- правила прохождения службы и прекращения служебных отношений.

Все эти вопросы, взятые вместе, принято называть государственной кадровой политикой, стержнем которой являются подбор и расстановка кадров. Кадровая политика – основа всех других видов политики государства¹.

Ко второй группе относится фактическая работа государственных служащих по реализации порученных им полномочий. Каждый служащий

¹ Зыбин С. Ф., Стремоухов А. В. Научные основы организационно-правовой работы с кадрами органов внутренних дел. СПб., 2014.

занимает должность, определяющую объем его полномочий, которые и подлежат реализации. Данные полномочия очень разнообразны по своему материальному содержанию, а также по формам реализации.

Институт государственной службы считается краеугольным камнем административного права, а также имеет существенное значение для конституционного права.

В юридической науке принято характеризовать государственную службу с двух позиций - в узком и широком смыслах.

Так, в широком смысле под государственной службой принято воспринимать конкретную форму трудовой деятельности людей, которая выражается в претворении в жизнь административных, социально-культурных и воспитательных функций.

В узком смысле государственная служба, как правило, рассматривается как профессиональная деятельность граждан, состоящих на руководящих или исполнительских должностях в качестве соответствующих специалистов, в аппарате государственных органов, в органах управления государственных учреждений и предприятий, наряду с вспомогательным персоналом, или техническими исполнителями (уборщицы, секретари, машинистки и т.п.).

Понятие «государственная служба» тесно связано с понятием «государственная должность».

Государственная должность представляет собой служебное место в государственных органах, с определенным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Российское законодательство регулирует порядок прохождения государственной службы, должностей государственной службы, которые утверждены не только Федеральным законодательством, но и иным нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ подразделяет службу на:

- должности федеральной государственной гражданской службы;
- должности государственной гражданской службы субъекта

Российской Федерации;

- воинские должности;
- должности правоохранительной службы.

Кроме того, законодательно закреплены должности государственной службы по определенным группам или категориям, которые определяют виды государственной службы на основании не только Федерального законодательства, но и законов субъекта Российской Федерации.

На основании ч.4 ст.8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» взаимоотношения указанных должностей закрепляются указами Президента или федеральными законами.

Ч.1 ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» закрепляет должности государственной службы и классификацию их полномочий.

Поэтому эта классификация определяет список должностей, который обеспечивает исполнение государственных властных полномочий:

- Российской Федерации;
- Федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- государственных органов субъектов РФ.

Российский законодатель установил положение о том, что государственные должности могут занимать только граждане Российской Федерации.

Исключительно на профессиональной основе занимаются государственные должности. Определяя тем самым возможность в течение

¹ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета, 31.05.2003, № 104.

определенного времени, а также при соблюдении определенных условий, устанавливаемых нормативными актами, профессиональное совершенствование своих способностей¹.

Таким образом, под государственной службой в законе понимается профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий России, ее субъектов, федеральных и региональных государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Государственная служба - это, прежде всего, разновидность службы вообще. Она обладает всеми характерными признаками службы: информационное содержание, деятельность за вознаграждение и т.д.

Вместе с тем государственная служба обладает рядом особенностей, которые сильно отличают ее от других разновидностей и определяют ее качественное своеобразие.

Во-первых, государственная служба - это профессиональная деятельность лиц, на государственных должностях в органах государственной власти.

Во-вторых, государственная служба тесно связана с исполнительной властью. Это связано с тем, что в государственные служащие обеспечивают исполнение полномочий государственных органов, выполнение государственных функций.

В-третьих, финансирование государственной службы производится за счет бюджетных средств. Государственная служба - это особая разновидность трудовой деятельности, которая отличается от других видов труда тем, осуществляется за вознаграждение на профессиональной основе работниками государственных органов в целях осуществления задач и функций государства.

¹ Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 2012.

В-четвертых, трудовая деятельность государственных служащих не регламентируется законодательством о труде. Правовое регулирование трудовых отношений, в которых в качестве субъекта выступают служащие, базируется на специализированных нормативно правовых актах.

Впервые о государственной службе как системе было заявлено в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ в 2001г., хотя о сущности и содержании этой системы в документе не говорилось. Ключевую роль в характеристике государственной службы как системы сыграл Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации».

В этом нормативном правовом акте законодатель впервые определил и зафиксировал сущность системы государственной службы России, указав на ее видовую (горизонтальную) и уровневую (вертикальную) классификации. Вместе эти компоненты государственной службы составляют систему государственной службы современной России.

Статья 2 «Система государственной службы» этого Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает, что система государственной службы включает:

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

В рамках изучаемой темы особый интерес представляет именно государственная гражданская служба.

Государственная служба представляет собой организационно-управленческий институт, обладающий следующими признаками:

- во-первых, это объединение государственных служащих, реализующих функции управления государственными делами и организации социума;

– во-вторых, это упорядоченное структурное образование, совокупность организационных норм, способов, процедур, правил, стандартов, традиций упорядочивания, регулирования и координации совместной деятельности государственных служащих, придания взаимодействию компонентов государственной службы согласованности для достижения ее целей.

Как одному из видов государственной службы институту государственной гражданской службы присущи все ее черты. Но наличие особенностей государственной гражданской службы позволяет говорить о выделении ее в отдельный правовой институт.

Правовой институт государственной гражданской службы представляет собой систему правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе организации государственной гражданской службы (федеральная гражданская служба, гражданская служба субъектов Федерации; система должностей государственной гражданской службы, в том числе их распределение по категориям и группам, квалификационные требования к государственным гражданским служащим, реестры должностей государственной гражданской службы, а также должностные регламенты), статуса государственных гражданских служащих, гарантий и процедуры его реализации (выполнения государственными гражданскими служащими должностных обязанностей и функций), а также механизма прохождения государственной гражданской службы.

Структурообразующая роль данного института в системе государственной службы закреплена в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации¹.

Наиболее характерными чертами правового института государственной гражданской службы являются:

¹ О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы): Указ Президента РФ от 10.03.2009 N 261 (ред. от 10.08.2012) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85601/

– во-первых, двухуровневое правовое регулирование. Федеральная гражданская служба регулируется на федеральном уровне нормативными правовыми актами Российской Федерации. Государственная гражданская служба субъектов Федерации относится к предметам совместного правового регулирования Федерации и ее субъектов. Это обусловлено тем обстоятельством, что гражданская служба обеспечивает управленческую функцию государства, которая, в силу государственного устройства Российской Федерации, осуществляется на двух уровнях. Другие виды государственной службы (военная, правоохранительная) ввиду задач, стоящих перед ними, а также, учитывая принципы федеративного устройства России, подлежат правовой регламентации исключительно на федеральном уровне;

– во-вторых, наличие обособившихся подинститутов, обладающих своими частными особенностями, что обусловлено масштабом самого института государственной гражданской службы. Функции, выполняемые гражданскими служащими в различных органах государственной власти, зачастую имеют существенные различия, которыми обуславливаются и особенности прохождения службы в данных органах. При этом следует учесть, что отдельные подвиды государственной гражданской службы могут существовать лишь на федеральном уровне, например, дипломатическая служба;

– в-третьих, для института государственной гражданской службы, в отличие от других видов службы, характерно субсидиарное регулирование нормами трудового права. Вместе с тем, объем такого регулирования постепенно сокращается. Но действие таких норм трудового права, как например, общий режим охраны труда, праздничные и рабочие дни, общая продолжительность рабочей недели и рабочего дня, остаются и в сфере правового регулирования государственной гражданской службы;

– в-четвертых, для государственной гражданской службы характерен смешанный метод правового регулирования, сочетающий в себе

элементы административно-властного и диспозитивно-договорного воздействия.

В настоящее время регулирование отношений, связанных с гражданской службой, осуществляется:

- Конституцией Российской Федерации и международными договорами;¹
- Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации»²;
- Федеральным законом «О государственной гражданской службе»³;
- другими федеральными законами, в том числе федеральными законами, регулиющими особенности прохождения гражданской службы;
- указами Президента Российской Федерации;
- постановлениями Правительства Российской Федерации;
- нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти;
- конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Подводя итог изложенному, необходимо отметить, что несмотря на то, что массив нормативно-правовых актов в сфере государственной службы постоянно изменяется, обновляется и дорабатывается, действующее законодательство развивается неравномерно, содержит пробелы, противоречия и иные недостатки, не восполняемые в течение длительного периода времени.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

² Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета, 31.05.2003, № 104.

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

Таким образом, государственная служба обладает рядом особенностей, которые сильно отличают ее от других разновидностей и определяют ее качественное своеобразие.

Во-первых, государственная служба – это профессиональная деятельность лиц, на государственных должностях в органах государственной власти.

Во-вторых, государственная служба тесно связана с исполнительной властью. Это связано с тем, что в государственные служащие обеспечивают исполнение полномочий государственных органов, выполнение государственных функций.

В-третьих, финансирование государственной службы производится за счет бюджетных средств.

1.3. Принципы административно-правового регулирования государственной гражданской службы.

В системе исходных начал организации и прохождения государственной службы важное место принадлежит принципам. Принципы есть основные руководящие положения, идеи, которые пронизывают всю государственно-служебную деятельность и выполняют в ней направляющую и руководящую роль. Сущность государственной гражданской службы, как и любого правового и социального института, раскрывается через его принципы.

Прежде чем приступить к более детальному рассмотрению принципов государственной гражданской службы, целесообразно обратиться к теории государства и права.

Термин «принципы права» глубоко исследован как теоретиками, так и учеными различных отраслей права.

Например, С.С. Алексеев рассматривает принципы права как выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни.¹

Н. С. Малеин утверждает, что «каждый принцип - это идея, т.е. мысль как продукт человеческого мышления об общем и наиболее существенном представлении о праве, правовом мировоззрении, о ценности права».²

По нашему мнению, стоит согласиться с традиционным пониманием принципов права. Так в теории государства и права принципы рассматриваются как основные, исходные положения, которые прямо или опосредованно распространяются на все соответствующие реалии. Принципы права раскрывают сущность права, определяют его место в

¹ Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. С. 102.

² Малеин Н. С. Правовые принципы, нормы и судебная практика // Государство и право. 1996. № 6. С. 12-18.

обществе, характеризуют общую направленность определенной сферы общественных отношений.

Понятие «принципы государственной службы» содержит в себе руководящие идеи, лежащие в основе служебных отношений.

В законодательстве не содержится легального определения понятия «принцип государственной службы», хотя сами принципы перечисляются в различных законодательных и иных нормативных актах.

Учеными-правоведами данная правовая категория трактуется по-разному. Так, Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский определяют принципы государственной службы как «основополагающие черты и особенности, сущностные характеристики самой государственной службы».¹ По мнению В. М. Манохина, принципы государственной службы – это «требования, которые обязательны для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе. С ними связаны определенные основы – постоянные, твердые, на которых зиждется и функционирует интересующий объект, система отношений и т.д.».²

Таким образом, принципы государственной службы - это не только принципы соответствующего правового института, но и принципы функционирования системы взаимоотношений внутри и вокруг государственной гражданской службы

Законодательное закрепление принципов государственной службы способствует стабильности и устойчивости государственно-служебных отношений. Помимо этого, содержание в нормативно правовых актах основных положений функционирования государственной службы, коими являются принципы, служит определенным базисом деятельности

¹ Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Служебное право. М., 2003. С. 107.

² Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 135.

государственных служащих в условиях административного реформирования в государстве¹.

Принципы государственной службы – это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих².

В контексте рассматриваемого закона нам представляется возможным констатировать, что принципы, а точнее, нормы-принципы, являются основополагающими для иных актов, относящихся к предмету регулирования гражданской службы, – как федеральных законов и (или) законов субъектов РФ, так и других нормативных актов как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ.

В соответствии с ст. 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены восемь основополагающих принципов определяющих исходных начала гражданской службы.³

Первым и основополагающим принципом регулирующим институт государственной гражданской службы выступает принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. Рассматриваемый нами принцип имеет конституционные начала, поскольку в соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»⁴, а, следовательно, – и всех государственных служащих РФ.

¹ Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2013.

² Антонова Н.М. Проблемы реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3.

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ,

Конституционные обязанности государства, отражены, прежде всего, в гл. 1 Основного Закона, закрепляющей основы конституционного строя, а также в главе 2, определяющей права и свободы человека и гражданина.

Отсюда как нам представляется, следует, что обязанности государства имеют следующие особенности:

Во-первых, обладают двойственной юридической природой и двояким назначением: с одной стороны, они проистекают из функции публичной власти по организации социума и обеспечению его жизнедеятельности, а с другой – они персонализированы по отношению к индивиду как субъекту правопритязания и выступают в качестве гарантий прав личности.

Во-вторых, они не образуют самостоятельную систему внутри Основного Закона или наряду с ним, но составляют часть Конституции, находящуюся в системном единстве со всеми иными ее положениями – прежде всего принципами конституционного строя РФ, правами и свободами человека и гражданина.

Отсюда следует, что Конституция, обязывая признать права человека, накладывает на государство обязанность юридически закрепить права человека, существующие в государстве, а также воспроизвести их в законодательстве РФ международные стандарты прав человека; при этом умолчание законодателя о каком-либо праве, вытекающем из общепризнанных принципов и норм международного права, не является препятствием для судебной или иной защиты этого права, поскольку указанные принципы в силу ч. 4 ст. 15 Конституции являются частью правовой системы России.

Соответственно государственные служащие как непосредственные представители государства так же обязаны признавать, соблюдать, защита права и свободы человека и гражданина.

Содержание конституционной обязанности государства соблюдать права и свободы человека и гражданина проецируются на многие положения Основного Закона, главным образом конституционные гарантии от произвола государства. Особенную значимость в данном контексте имеют ч. 1 и 2 ст. 55 Конституции, в которых данная обязанность представлена в ее двух аспектах¹.

Во-первых, перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, следовательно, под защитой Основного Закона находятся и другие, помимо перечисленных в нем, общепризнанные права и свободы. При этом указанное качество - общепризнанность прав и свобод - устанавливается не только законодателем, но и правоприменителем, прежде всего судом.

Во-вторых, в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, стало быть, эти права и свободы есть «узды» для законодателя.

Вторым принципом выступает единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ органично вытекает из первого принципа. Единство соблюдения указанной высшей ценности и обязанности государства устанавливает минимальные, но одновременно и фундаментальные требования к общим правилам деятельности государственных служащих независимо от того, кому они служат – Российской Федерации или ее субъекту. Кроме того, рассматриваемый принцип учитывает федеративное устройство нашего государства и наличие вопросов, как исключительного ведения, так и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Третьим принципом выступает равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ).

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) Бархатова Е.Ю. Изд-во. Проспект, 2015.

Равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего. В комментарий данного принципа можно привести положение из Конституции Российской Федерации, которая в ч. 4 ст. 32 закрепляет равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе. Это означает, что гражданин, без какой бы то ни было дискриминации, имеет право и допускается к государственной службе.

Четвертым принципом выступает профессионализм и компетентности гражданских служащих обязывает гражданских служащих и претендентов на этот статус иметь профессиональное (как правило, высшее) образование, соответствующее должностным полномочиям, стаж работы и пр.

В условиях современной российской действительности непрерывно протекает процесс реформирования системы государственного управления. Одним из приоритетных направлений реформирования в соответствии с Указом Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы»¹ является совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышение их профессионализма и компетентности.

В целях реализации указанного направления должно быть обеспечено создание механизма мотивации федеральных государственных гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию.

¹ Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы: Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 // СПС «КонсультантПлюс»

Одновременно принцип проявляется и в требовании к гражданским служащим постоянно повышать профессионализм и компетентность, в создании для этого необходимых условий. Повышение гражданскими служащими профессионализма и компетентности, что, естественно, включает и стремление к безупречному выполнению должностных обязанностей, требует стабильности гражданской службы, что и является следующим закрепленным принципом.

Пятым принципом выступает стабильность гражданской службы. Так в силу закона предполагается сохранение статуса государственного гражданского служащего путем перераспределения кадров государственной гражданской службы внутри единой системы государственных органов.

В соответствии с указанным принципом положения ч. ч. 1 - 3 ст. 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривают возможность продолжения государственно-служебных отношений в случае реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращения должностей государственной гражданской службы путем предложения государственному гражданскому служащему иной должности государственной службы в том же или другом государственном органе, а также направления его на профессиональную переподготовку или повышение квалификации.

Такое правовое регулирование обеспечивает реализацию кадровой политики, имеющей целью сохранение квалифицированных и опытных сотрудников в системе государственной гражданской службы.

Стабильность гражданской службы гарантирует не только стабильность, но и постоянность служебной деятельности для каждого конкретного гражданского служащего. Одновременно такая стабильность означает незыблемость и непрерывность деятельности государственного аппарата.

Так, нормы действующего Федерального закона устанавливают, в частности, исчерпывающий перечень случаев заключения срочного

служебного контракта (ст. 25), гарантии для гражданского служащего при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы (ст. 31), единый правовой статус гражданского служащего и пр.

Шестым принципом, как нам представляется действующего закона регулирующего институт государственной гражданской службы должен выступать принцип экономической эффективности деятельности государственных служащих. Так, целесообразно дополнить ст. 4 рассматриваемого правового акта принципом экономической эффективности деятельности государственных служащих.

Эффективность - относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение¹.

Широко известно также следующее определение, иногда приписываемое В. Парето: Экономическая эффективность - это получение максимума возможных благ от имеющихся ресурсов.

Проблема экономической эффективности волновала человечество на протяжении всей его истории развития. Классическое определение экономической эффективности капиталистического производства дал К.Маркс, он писал: «чтобы при минимуме авансированного капитала производить максимум прибавочной стоимости»². К.Маркс экономическую эффективность связывал с законом экономии рабочего времени.

Основная цель данного принципа будет заключаться в том, что государство должно разработать и утвердить с учетом современных условий государственной политики количественную и качественную систему величин, которая позволит определить на основании выбранной системы

¹ Балабанов И.Т. Основы финансового менеджмента. Как управлять капиталом? - М.: Финансы и статистика, 2015 г.;

² Басовский Л.Е. Теория экономического анализа: Уч. пособие. М.: "ИНФРА-М", 2011.222 с.

параметров результативность деятельности конкретного государственного служащего с точки зрения государства.

Седьмым принципом выступает доступность информации о гражданской службе имеет свою конституционную основу, поскольку согласно ч. 2 ст. 24 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом¹.

Реализация рассматриваемого принципа заключается, в частности, в указанной выше процедуре конкурсного замещения должностей гражданской службы, предусматривающей обязательность информирования неопределенного круга граждан о соответствующих вакансиях.

Данный принцип реализуется посредством Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»², в ст. 13 (ч. 1) которого, в частности, содержится перечень обязательной информации о кадровом обеспечении государственного органа, органа местного самоуправления, подлежащей размещению в сети Интернет, в том числе:

- порядок поступления граждан на государственную службу, муниципальную службу;
- сведения о вакантных должностях государственной службы, имеющихся в государственном органе, его территориальных органах, о вакантных должностях муниципальной службы, имеющихся в органе местного самоуправления;

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

² Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ, 16.02.2009. – № 7. – ст. 776.

- квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных должностей государственной службы, вакантных должностей муниципальной службы;
- условия и результаты конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы, вакантных должностей муниципальной службы;
- номера телефонов, по которым можно получить информацию по вопросу замещения вакантных должностей в государственном органе, его территориальных органах, органе местного самоуправления;
- перечень образовательных учреждений, подведомственных государственному органу, органу местного самоуправления (при наличии), с указанием почтовых адресов образовательных учреждений, а также номеров телефонов, по которым можно получить информацию справочного характера об этих образовательных учреждениях.

Восьмым принципом выступает взаимодействие с общественными объединениями и гражданами означает «от обратного» – отсутствие предпочтений, нейтральные отношения со всеми заинтересованными гражданами и общественными объединениями без предоставления кому-либо каких-либо преференций. Иными словами, гражданский служащий в своей профессиональной деятельности должен быть нейтрален - и политически, и идеологически, и религиозно.

Участие представителей гражданского общества в рассмотрении кадровых вопросов на государственной гражданской службе позволяет обеспечить открытость гражданской службы и ее доступность общественному контролю, что является важным средством профилактики коррупции и повышения эффективности гражданской службы.

Представители общественных формирований привлекаются к рассмотрению таких кадровых вопросов, как участие в работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, вправе инициировать в

установленном порядке проведение проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственного служащего и членов его семьи.

В соответствии с абзацем 2 подп. «о» п. 2 Указа Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹ Правительству РФ поручено в рамках реформирования и развития государственной гражданской службы обеспечить возможность участия представителей общественных советов, созданных при государственных органах, на паритетной основе в деятельности аттестационных и конкурсных комиссий государственных органов. В этой связи Правительством РФ предусматривается внесение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Данный законопроект посвящен изменениям ст. ст. 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации. Наряду с независимыми экспертами-специалистами по вопросам государственной гражданской службы в составы указанных комиссий государственных органов можно будет включать и членов общественных советов при государственных органах, при этом общее количество независимых экспертов и представителей общественных советов не должно быть менее 25% от общего количества членов аттестационной или конкурсной комиссии, т.е. может составлять и половину состава указанных комиссий.

Девятым принципом выступает защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность, что означает: гражданский служащий выполняет исключительно правомерные поручения своих руководителей

¹ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Собрание законодательства РФ, 07.05.2012. – № 19. – ст. 2338.

(непосредственных и вышестоящих). Одновременно для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, как правило, федеральными законами устанавливаются соответствующие гарантии, в частности от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей.

Как нам представляет Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ целесообразно дополнить принципом индивидуализации ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

Необходимость закрепления данного принципа заключается в том, что государственный служащий должен осознавать всю полноту ответственности за принимаемые им управленческие решения.

В связи с чем, необходимо на законодательном уровне закрепить возможность привлечения к ответственности и взыскания убытков с лица, не исполняющего трудовые обязанности, но осуществляющего исполнительно-распорядительные функции органа.

В подтверждении выше изложенной позиции интересным представляется Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 62², которое указывает на обязанность лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа, действовать в интересах общества добросовестно и разумно. В случае нарушения этой обязанности такое лицо должно возместить причиненные обществу убытки.

В соответствии с п. 2 названного Постановления о недобросовестности действий может, в частности, свидетельствовать то, что лицо, осуществляющее функции управления, знало или должно было знать о том,

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 62 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2013. – № 10.

что его действия (бездействие) на момент их совершения не отвечали интересам личности и обществу.

Таким образом, государственная служба организуется и функционирует на определенных принципах, которые закреплены в законодательстве. В содержании принципов государственной службы получают наиболее четкое воплощение природа и сущность государственной службы как фундаментальной категории государственного управления.

В связи с этим в целях дальнейшего совершенствования государственно-служебных отношений, а также предупреждения и пресечения коррупции в ее системе, представляется необходимым уточнение общей характеристики принципов государственной службы, а также определение той роли, которую они играют в процессе организационного построения государственной службы.

Глава 2. Административно правовой статус государственного гражданского служащего Российской Федерации

2.1. Понятие и признаки административно-правового статуса государственного гражданского служащего

Гражданский служащий, являясь особым субъектом в системе государственно-властных отношений, наделен полномочиями по выполнению задач и функций государства. Так, его статус определяется множеством различного рода требований характерных для определенных видов службы.

В этой связи, по нашему мнению государственный служащий является лицом, органически интегрированным в систему государственно-властных отношений, урегулированных нормами конституционного, административного, финансового и иных отраслей права.

Не смотря на то казалось бы изученный институт государственной службы, в юридической литературе достаточно активно обсуждается правовая природа статуса государственных служащих Российской Федерации. Обусловлено это тем, что установление правового статуса государственных служащих, адекватного реалиям современной жизни является одной из наиболее важных проблем в построении демократического государства.

Само понятие правового статуса появилось в юридической науке сравнительно недавно, поэтому до сих пор остается дискуссионным. Так, под правовым статусом традиционно понимается юридически закрепленное положение субъекта права.

Если говорить о правовом статусе государственного служащего, то это комплексная характеристика его правового положения как субъекта права, которая представляет собой сложное явление, объединяющее множество взаимосвязанных элементов.

При этом можно встретить различные подходы к его отраслевому происхождению, структуре и содержанию.

Так, например, исходным пунктом характеристики статуса государственного служащего предлагается рассматривать статус гражданина России, органически включающего в себя: конституционный статус российского гражданина; статус работника в соответствии с нормами Трудового кодекса Российской Федерации; административно-правовой статус в соответствии с законами о государственной службе¹.

Тем самым статус государственного служащего представляется как трехмерное социальное пространство человека, гражданина и должностного лица, реализующего государственную власть как общественный интерес.

По нашему мнению, необходимо изучать правовой статус государственного служащего, основываясь на понимании данной правовой категории.

В юридической науке сформировалось два основных подхода к определению понятия «государственный служащий»:

– в широком смысле государственные служащие – это лица осуществляющего задачи и функции государства не только в государственных органах, но и в иных государственных организациях (государственных учреждениях и предприятиях, а также в других государственных организациях);

– в узком смысле государственные служащие – это лица осуществляющего задачи и функции государства только в государственных органах².

В современном отечественном законодательстве понятие «государственный служащий» закреплено в узком смысле. Кроме того, в

¹ Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего РФ // Государство и право. 2013. № 9. С.17-26.

² Рамазанов К.Н. Об интерпретации нововведений в системе запретов, связанных с государственной гражданской службой // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 4. С.16.

Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ вообще не содержится полного и всестороннего определения рассматриваемого понятия. Как показывает анализ норм права, отдельные признаки определения «разбросаны» по всему закону.

Так, по смыслу п. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», под государственным служащим понимается гражданин Российской Федерации, осуществляющий профессиональную деятельность на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 13 указанного выше правового акта, под гражданским служащим понимается 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 Федерации².

Как нам представляется, такой законодательный подход нельзя назвать удачным. Более правильным было бы легально закрепить понятие «государственный гражданский служащий» в широком его понимании.

Так, по нашему мнению, следует на законодательном уровне закрепить новую редакцию ст. 13 Федерального закона «О государственной

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² Там же.

гражданской службе Российской Федерации» так, под государственным гражданским служащим следует понимать:

Государственный гражданский служащий – это гражданин Российской Федерации, не имеющий иного гражданства, осуществляющий свою профессиональную деятельность на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации или должностях государственной власти субъектов Российской Федерации, по обеспечению исполнения основных направлений государственной власти, а так же реализация полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, государственных учреждений и предприятий, а также других государственных организаций, при условии назначения его соответствующим нормативным актом на должность и получения денежного содержания за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Исходя из данного определения, можно выделить сущностные признаки правового статуса государственного гражданского служащего. К ним можно отнести следующие признаки:

- гражданство Российской Федерации;
- владение государственным языком Российской Федерации;
- наличие должности государственной службы;
- наличие акта (приказа) руководителя государственного органа или его структурного подразделения о назначении на должность, а также подписанного служебного контракта;
- служащий добровольно берет на себя обязательства по прохождению государственной службы;

– денежное содержание из государственного бюджета – федерального или регионального¹.

Главным существенным признаком административно-правового статуса государственного служащего Российской Федерации является наличие гражданства, то есть устойчивой правовой связи человека с государством, выражающейся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанных на уважении достоинства человека, его прав и свобод.

Именно с наличием гражданства и конституционно закрепленного права равного доступа граждан к государственной службе законодательство связывает право человека участвовать в политической жизни страны и управлении делами государства и общества.

Так, по нашему мнению целесообразно дополнить ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» новым пунктом 18 «о запрет государственным гражданским служащим иметь любое гражданство иностранного государства, вне зависимости от занимаемой должности государственной гражданской службы Российской Федерации или должности государственной службы субъектов Российской Федерации».

Вторым признаком правового статуса гражданского служащего является владение государственным языком Российской Федерации. Таким в нашей стране является русский язык. Однако далеко не всеми субъектами властных отношений однозначно трактуется эта правовая норма. Поскольку в законодательстве не указано, о каком конкретно языке в данном случае идет речь, то нередки случаи, когда русский язык пытаются подменить государственным языком национальной республики или, наоборот, дополнить требование знания русского языка знанием государственного языка республики. Как, нам представляется, что такая позиция продиктована

¹ Пресняков М.В. Ограничения, связанные с государственной гражданской службой: проблемы справедливости и обоснованности // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2015. № 3.

больше политическими соображениями и не имеют ничего общего с реальными потребностями совершенствования системы государственного управления.

Третьим признаком, определяющим правовой статус гражданского служащего, является занимаемая им должность – первичной структурной единицы государственного органа, определяющей место и роль работника в решении задач, стоящих перед данным государственным органом и предъявляющей к работнику определенные профессионально-должностные требования.

Должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации - законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации с учетом положений федерального законодательства о государственной гражданской службе в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

Должности государственной гражданской службы подразделяются на категории и группы. Такое разделение вытекает из необходимости установления в структуре государственного органа должностной иерархии, позволяющей обеспечить управленческую субординацию в зависимости от функционального предназначения устанавливаемых компетенций. Деление на категории и группы связано не только с наличием функциональных различий должностей гражданской службы, но и обусловлено отличающимся статусом, объемом полномочий и ответственности гражданских служащих, а также квалификационными требованиями, предъявляемыми к замещаемым должностям.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должности гражданской службы подразделяются на следующие категории:

– руководители – должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

– помощники (советники) – должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

– специалисты - должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

– обеспечивающие специалисты – должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий¹.

Должности гражданской службы подразделяются на следующие группы:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

– старшие младшие должности гражданской службы.

Четвертым признаком правового статуса государственного служащего является наличие акта (приказа) руководителя государственного органа или его структурного подразделения о назначении на должность, а также подписанного служебного контракта.

Издание акта (приказа) руководителя должно предшествовать заключению служебного контракта, а не наоборот. В данном случае законодатель отдаст приоритет правам гражданина. Заключая служебный контракт, поступающий на государственную службу, должен быть уверен, что его назначение уже состоялось.

Осуществление государственно-служебной деятельности возможно только в рамках специального правового статуса. Обладание таким статусом возможно на основе соответствующего законодательства, и в связи с замещением должности гражданской службы.

Специфика государственной гражданской службы в Российской Федерации как профессиональной деятельности граждан по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус, определяющий их права, обязанности, ограничения и запреты.

Представляется, что административно-правовой статус выражает наиболее важные и существенные связи государственного служащего с органами государственного управления. Вследствие этого правовой статус государственного служащего имеет преимущественно административно-правовой характер. Это напрямую относится к государственной гражданской службе Российской Федерации.

Административно-правовой статус государственных гражданских служащих является основным элементом правового института государственной гражданской службы, поскольку имеет определяющее воздействие на все ее субинституты.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ в гл. 3 «Правовое положение (статус) гражданского служащего» выделены правообразующие элементы статуса:

- основные права гражданского служащего;
- основные обязанности гражданского служащего;
- ограничения, связанные с гражданской службой;
- запреты, связанные с гражданской службой;
- требования к служебному поведению гражданского служащего;
- урегулирование конфликта интересов на гражданской службе.

Так, по нашему мнению, с такой совокупностью элементов административно-правового статуса государственного гражданского служащего нельзя согласиться. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих необходимо рассматривать как совокупность служебных обязанностей и прав, направленных на обеспечение властно-распорядительных функций государственных органов, включая ограничения, запреты, правила служебного поведения, гарантии и компенсации.

Таким образом, структура гл. 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должна выглядеть следующим образом:

- основные обязанности гражданского служащего;
- основные права гражданского служащего;
- ограничения, связанные с гражданской службой;
- запреты, связанные с гражданской службой;
- правила служебного поведения гражданского служащего;
- гарантии гражданского служащего;
- компенсации, связанные с гражданской службой.

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

Специфика данного перечня заключается в особой иерархии составляющих элементов административно-правового статуса государственных гражданских служащих, где доминируют их должностные обязанности как детерминант и основа остальных элементов названного статуса (права, запреты, ограничения, правила служебного поведения, гарантии и компенсации), что обусловлено социальной ролью государственных гражданских служащих, представляющих государство.

Исходя из вышесказанного, административно-правовой статус государственного гражданского служащего следует определять, как совокупность возложенных на гражданских служащих обязанностей и предоставленных им прав, а также систему поощрений, ограничений, запретов, правил служебного поведения, гарантий и компенсаций государственных служащих.

2.2. Права и обязанности государственных гражданских служащих, как ключевой элемент административно-правового статуса.

Многие ученые административисты, рассматривают понятия «правовой статус», «статус государственных служащих» в различных его аспектах с использованием различных правовых конструкций.

Если говорить о правовом статусе государственного служащего, то, несмотря на различия в позициях ученых по данному вопросу, практически все они считают, что основу правового статуса составляют соответствующие права и обязанности государственного служащего.

Как отмечает Коренев А. П. «Права и обязанности являются настолько бесспорными элементами правового статуса, что признаются в качестве таковых всеми исследователями. Административно-правовой статус гражданина немислим без единства прав и обязанностей»¹.

По мнению Абрамова В. И. «в правах и обязанностях не только фиксируются образцы, стандарты поведения, которые государство считает обязательными, полезными, целесообразными для нормальной деятельности социальной системы, но и раскрываются основные принципы взаимоотношений государства и личности»².

Права гражданского служащего, корреспондируемые его обязанностям, составляют важнейший элемент в системе юридических норм, определяющих правовое положение (статус) данного субъекта правоотношений.

Согласно статья 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ определяются основные права гражданских служащих, которые в равной мере распространяются на всех

¹ Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 18.

² Абрамов В. И. Правовой статус ребенка // Современное право. 2005. № 9.

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

федеральных гражданских служащих и гражданских служащих субъектов Российской Федерации.

Реализация прав федерального гражданского служащего обеспечивается на основе федерального законодательства руководителем федерального государственного органа, лицом, замещающим государственную должность РФ, либо представителем этого органа или лица.

При этом реализация прав гражданского служащего субъекта РФ обеспечивается на основе федерального законодательства руководителем государственного органа субъекта РФ, или лицом, замещающим государственную должность государственного органа субъекта РФ.

Исходя из этого и целей правоприменительного толкования указанного федерального закона, основные права гражданских служащих можно условно разделить на следующие две группы.

К первой группе целесообразно отнести права, которые должны реализоваться непосредственно представителем нанимателя или уполномоченным им лицом на основе действующего законодательства напрямую и в полном объеме независимо от усмотрения этого нанимателя или уполномоченного им лица. В этом случае при невыполнении или неполном исполнении указанных прав представитель нанимателя или уполномоченное им лицо несет установленную законодательством ответственность. Например, установленный гражданскому служащему должностной месячный оклад денежного содержания должен быть выплачен в срок и в полном объеме¹.

Ко второй группе можно отнести права, объем и полнота которых в каждом конкретном случае могут быть скорректированы на основе соответствующего документа организационного характера (положения, регламента, указания, приказа, распоряжения), утвержденного представителем нанимателя или уполномоченным им лицом. Для примера,

¹ Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего РФ// Государство и право. 2013. №9. С.17-26.

премия за выполнение особо важного задания устанавливается не всем гражданским служащим государственного органа, а только тем, кто принимал участие в выполнении этого задания. Круг таких гражданских служащих определяется представителем нанимателя или уполномоченным им лицом на основе предложений руководителей структурных подразделений государственного органа.

В соответствии с законодательными положениями ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий имеет право на:¹

1) обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

Данное право гражданского служащего, как правило, трактуется с точки зрения создания для него безопасных и здоровых условий повседневного труда и нормальной социально-психологической обстановки, чтобы было не только удобно физически, но и комфортно психологически осуществлять профессиональную служебную деятельность, достигая необходимой результативности. При этом ориентирами в создании надлежащих материально-технических условий для выполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей служат специфические особенности управленческой деятельности².

В широком смысле под материально-техническими условиями для выполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей следует понимать совокупность ресурсов, необходимых для обеспечения деятельности в государственном органе, а также вспомогательные работы и услуги, обеспечивающие их деятельность – транспортные услуги, услуги

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 2012.

связи, почтовые услуги, организация питания, т.е. не относящиеся к основной деятельности государственного органа¹.

К материально-техническим ресурсам следует относить:

- компьютеры, оргтехнику, комплектующие и расходные материалы к ним;
- бытовую технику, запасные части и расходные материалы к ним;
- мебель и предметы интерьера;
- канцелярские товары и офисные принадлежности;
- хозяйственные материалы и инвентарь, спецодежду и инструменты;
- программные продукты, литературу, периодические издания;
- средства безопасности;
- транспортные средства и запасные части к ним, а также горюче-смазочные материалы и расходные материалы для транспортных средств;
- другие материалы, работы, услуги, не относящиеся к основной деятельности.

В каждом государственном органе могут устанавливаться дифференцированные нормативы организационно-технического обеспечения надлежащих условий на уровне каждого гражданского служащего в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, функциональной специфики выполняемой деятельности, особенностей режима гражданской службы и прочих показателей.

2) ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста.

¹ Наймушин С.В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе (правовые вопросы) // Чиновник. 2015. № 4 (38).

Данное право вытекает из существа служебной деятельности гражданского служащего и имеет направленность на успешное осуществление этой деятельности. Являясь неотъемлемой предпосылкой четкого исполнения гражданским служащим должностных обязанностей, это право призвано обеспечить его нормальную профессиональную деятельность.

Особое значение этому праву придает то обстоятельство, что исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом относится к основным обязанностям гражданского служащего (ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Гражданин, поступающий на гражданскую службу, и гражданский служащий при заключении служебного контракта о замещении должности гражданской службы обязуются исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа (ч. 3 ст. 23 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Должностной регламент гражданского служащего – это один из основных документов, в соответствии с которым осуществляется профессиональная служебная деятельность гражданского служащего. Этот документ утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа¹.

Содержание должностного регламента определяется в ст. 47 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».² В должностной регламент включаются:

– квалификационные требования для замещения должности гражданской службы;

¹ Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2013.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

– должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

– перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

– перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

– сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

– порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

– перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;

– показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего¹.

Право гражданского служащего на ознакомление с должностным регламентом важно также с точки зрения того, что результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской

¹ Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть. Саратов, 2011.

службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении.

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков.

4) оплату труда и другие выплаты в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом.

К таким выплатам можно отнести денежное содержание (денежное вознаграждение), которое выплачивается федеральным гражданским служащим за счет средств федерального бюджета, государственным служащим субъекта РФ за счет средств бюджетов соответствующих субъектов РФ.

Денежное содержание является основой стимулирования служебной деятельности гражданского служащего и обеспечивает ему и его семье надлежащее качество жизни.

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа¹.

Реализация положения о праве гражданского служащего на получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, лежит в плоскости полноты и качества разработки в первую очередь административного регламента деятельности государственного органа. От того, насколько полно в этом документе будут прописаны все технологические условия, как внутренней организации государственного

¹ Антонова Н.М. Проблемы реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3.

органа, так и взаимодействия государственных органов между собой по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг, зависят качество и количество используемых гражданским служащим информации и материалов.

Реализация права гражданского служащего на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа во многом зависит не столько от инициативности самого гражданского служащего, сколько от созданного в государственном органе и его структурных подразделениях социально-психологического климата, стимулирующего данного служащего на действия в этом направлении.

б) доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений.

Данное право не является абсолютным, поскольку для его реализации предусмотрен определенный порядок доступа. Доступ гражданских служащих к государственной тайне устанавливается, как и для других граждан и должностных лиц, в соответствии с положениями Закона РФ «О государственной тайне»¹ и иными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, связанные с защитой государственных секретов и иных охраняемых законом сведений.

В соответствии с Законом РФ «О государственной тайне» в отношении гражданского служащего с его письменного согласия проводятся проверочные мероприятия полномочными органами. При этом заключение служебного контракта с гражданским служащим до окончания проверочных мероприятий не допускается.

Основанием для отказа гражданину в допуске к государственной тайне в соответствии с законодательством являются:

¹ О государственной тайне: Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ, 13.10.1997. – № 41. – стр. 8220-8235

– признание его судом недееспособным, ограниченно дееспособным, нахождение его под судом или следствием за государственные или иные тяжкие преступления, наличие у него неснятой судимости за эти преступления;

– наличие у него медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, согласно утвержденному в установленном порядке перечню;

– постоянное проживание его самого и (или) его близких родственников за границей и (или) оформление ими документов для выезда на постоянное место жительства в другие государства;

– выявление в результате проведения проверочных мероприятий действий оформляемого лица, создающих угрозу безопасности Российской Федерации;

– уклонение от проверочных мероприятий и (или) сообщение заведомо ложных анкетных данных¹.

Допуск гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, оформляется распорядительным актом представителя нанимателя.

7) доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации.

Данное право необходимо гражданскому служащему в целях участия в работе государственных комиссий, рабочих групп, а также участия в служебных совещаниях, выполнения служебных заданий. Данное право реализуется административным регламентом государственного органа, положением об этом органе, должностным регламентом, другими актами государственного органа, а также наличием у гражданского служащего служебного удостоверения установленного образца.

¹ Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2013.

Особый статус в отношении доступа в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации имеют отдельные гражданские служащие, наделенные правом государственного контроля и надзора по перечню этих должностей в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

8) ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов.

Данное право является формой защиты гражданского служащего от необоснованных действий в отношении его со стороны должностных лиц государственного органа.

Указом Президента Российской Федерации от 30.05.2005г. № 609¹ утверждено Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела, в котором конкретизируется перечень прав, которыми наделяется гражданский служащий в отношении его личного дела. Так, служащий имеет право:

- получать полную информацию о своих персональных данных и обработке этих данных;
- осуществлять свободный бесплатный доступ к своим персональным данным, включая право получать копии любой записи, содержащей его персональные данные, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;
- требовать исключения или исправления неверных или неполных персональных данных, а также данных, обработанных с нарушением закона.

¹ Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела: Указ Президента РФ от 30.05.2005 № 609 (ред. от 01.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 06.06.2005. – № 23. – ст. 2242.

При этом под персональными данными гражданского служащего понимаются сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданского служащего, позволяющие идентифицировать его личность и содержащиеся в личном деле гражданского служащего либо подлежащие включению в его личное дело.

Право на ознакомление с материалами своего личного дела является индивидуальным правом гражданского служащего, поэтому с этим личным делом не могут быть ознакомлены его родственники, а также посторонние. Личное дело без письменного согласия гражданского служащего не может быть направлено на ознакомление в другой государственный орган, за исключением случаев, установленных федеральным законом. При этом гражданский служащий вправе уполномочить на ознакомление со своим личным делом другого гражданского служащего, адвоката, представителя профессиональных интересов гражданских служащих данного государственного органа.

9) защиту сведений о гражданском служащем.

Обязанность обеспечения защиты учетных данных о гражданском служащем от несанкционированного доступа и копирования в государственном органе возлагается на кадровую службу этого органа. Гражданские служащие, уполномоченные на ведение и хранение личных дел гражданских служащих, могут привлекаться в соответствии с законодательством РФ к дисциплинарной и иной ответственности за разглашение конфиденциальных сведений, содержащихся в личном деле гражданского служащего, а также за иные нарушения порядка ведения личного дела гражданского служащего, установленного Положением о персональных данных госслужащего.

10) должностной рост на конкурсной основе.

Данное право может быть реализовано посредством участия в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы или назначения гражданского служащего на должность гражданской службы без конкурса,

которое осуществляется из кадрового резерва, сформированного на конкурсной основе.

Обеспечение должностного роста гражданских служащих является частью кадровой работы (ст. 44 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), а содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе - приоритетным направлением формирования кадрового состава гражданской службы (ст. 60 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Для должностного роста гражданского служащего необходимо наличие определенных профессиональных и личностных качеств, уровня образования, соответствие установленным квалификационным требованиям.

Карьера гражданского служащего состоит из должностного роста по должностям гражданской службы, а также – по классным чинам гражданской службы. В первом случае рост может осуществляться в пределах текущей группы должностей гражданской службы или вышестоящей группы должностей гражданской службы. Классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы.

Любая форма должностного роста оформляется приказом руководителя государственного органа с указанием основания и приобщается к личному делу гражданского служащего¹.

Оказывая содействие должностному росту гражданских служащих, государственный орган формирует состав руководителей для всех структурных подразделений, содействует стабилизации кадрового состава и способствует повышению результативности труда.

11) дополнительное профессиональное образование.

¹ Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего РФ// Государство и право. 2013. №9. С.17-26.

Отношения, связанные с реализацией данного права, регулируются, прежде всего, положениями Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».¹ На основе указанного федерального закона в целях совершенствования системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации принят Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»², которым утверждено Положение о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации.

Право на дополнительное профессиональное образование реализуется путем направления гражданских служащих на повышение квалификации, профессиональную переподготовку или стажировку за счет средств бюджетов различных уровней.

12) членство в профессиональном союзе.

Каждый гражданский служащий имеет право по своему выбору создавать без предварительного на то разрешения профсоюзы для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов, вступать в них, заниматься профсоюзной деятельностью и выходить из профсоюзов.

Профсоюзы независимы в своей деятельности от органов государственной власти, представителя нанимателя, политических партий и других общественных объединений³.

13) рассмотрение индивидуальных служебных споров.

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ, 01.01.2007. – № 1 (1 ч.). – ст. 203.

³ Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. 2-е изд., испр., доп. и перераб. / Отв. ред. проф. Ю. П. Орловский. М.: КОНТАКТ: ИНФРА-М, 2015. С. 261.

Индивидуальный служебный спор – неурегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

Индивидуальные служебные споры разрешаются специальной комиссией государственного органа (комиссия по служебным спорам) в порядке, установленном ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», либо судом общей юрисдикции в соответствии с нормами гражданского процессуального законодательства РФ.

14) проведение по его заявлению служебной проверки.

Гражданский служащий имеет право на проведение служебной проверки по его письменному заявлению. Как правило, поводом для подобного обращения является привлечение гражданского служащего к дисциплинарной ответственности, однако Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не исключает и другие возможности проведения служебной проверки по инициативе гражданского служащего. Например, это может быть необходимость опровержения сведений, порочащих честь и достоинство гражданского служащего. Порядок проведения служебных проверок в отношении гражданских служащих, привлекаемых к дисциплинарной ответственности, определен в ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹.

15) защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения.

¹ <http://www.pravo.gov.ru> - официальный интернет-портал правовой информации

Гражданский служащий имеет право на защиту своих прав и законных интересов во время нахождения на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения.

При этом гражданский служащий может использовать все предусмотренные действующим законодательством механизмы государственной защиты своих прав, свобод и законных интересов.

Так, гражданский служащий в случае нарушения его прав и законных интересов может обратиться к представителю нанимателя, в комиссию государственного органа по служебным спорам, в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган (к должностному лицу). Административное обжалование не ограничивает право гражданского служащего на обращение в иные государственные органы (например, в прокуратуру, Уполномоченному РФ при Европейском суде по правам человека - заместителю Министра юстиции РФ, уполномоченному по правам человека в субъекте РФ, в орган по управлению государственной службой).

16) медицинское страхование.

Гражданский служащий имеет право на медицинское страхование в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данное положение отражает переход от медицинского обслуживания к специальному медицинскому страхованию государственных служащих, замещающих должности государственной службы, и членов их семей, в том числе и после выхода государственного служащего на пенсию в связи с государственной службой¹.

17) государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества.

Согласно п. 10 ч. 1 ст. 52 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» условия и порядок защиты гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) Бархатова Е.Ю. Изд-во. Проспект, 2015.

неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей должны быть определены в специальном федеральном законе. В настоящее время они установлены лишь для отдельных категорий гражданских служащих.

Статьей 2 Федерального закона «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»¹ к лицам, подлежащим государственной защите, отнесены работники контрольных органов Президента РФ, осуществляющие контроль за исполнением законов и иных нормативных правовых актов, выявление и пресечение правонарушений, а также работники таможенных и налоговых органов, федеральных органов государственного контроля, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Счетной палаты РФ.

Кроме того Правительством Российской Федерации установлен перечень категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите.² В перечень включены должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, осуществляющие функции по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений в соответствии с законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, а также должностные лица контрольно-счетных органов, образуемых законодательными (представительными) органами субъектов РФ.

Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» предусматривает следующие виды государственной защиты:

¹ О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ, 24.04.1995. – № 17. – ст. 1455.

² Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите: Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 № 900 // Собрание законодательства РФ, 10.01.2005. – № 2. – ст. 158.

- применение уполномоченными на то государственными органами мер безопасности в целях охраны жизни и здоровья защищаемых лиц, а также обеспечение сохранности их имущества;
- применение мер правовой защиты, предусматривающих, в том числе, повышенную уголовную ответственность за посягательство на их жизнь, здоровье и имущество;
- осуществление мер социальной защиты, предусматривающих реализацию права на материальную компенсацию в случае гибели (смерти) защищаемых лиц, причинения им телесных повреждений или иного вреда их здоровью, уничтожения или повреждения их имущества в связи с их служебной деятельностью.

18) государственное пенсионное обеспечение.

Гражданский служащий имеет право на государственное пенсионное обеспечение в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹. Указанный закон определяет систему правового регулирования пенсионного обеспечения гражданских служащих.

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Это означает возможность выполнения такой работы как в связи с трудовыми отношениями, оформленными путем заключения трудового договора, так и при вступлении в гражданско-правовые отношения, связанные с применением труда по договорам подряда, возмездного оказания услуг, авторским договорам и т.п.

¹ О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 17.12.2001. – № 51. – ст. 4831.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

Возникновение трудовых отношений возможно при работе по совместительству. При этом работа осуществляется на условиях неполного рабочего времени – не более половины нормы рабочего времени, установленной для соответствующей категории работников - в соответствии с требованиями ст. 284 Трудового кодекса Российской Федерации¹.

Для гражданских служащих работа по совместительству возможна на научно-педагогических должностях, на практике гражданские служащие наиболее часто совмещают должности, например, профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений.

Какой бы вид «иной деятельности» не избрал для себя гражданский служащий, ее реализация возможна лишь при соблюдении ряда условий.

Прежде всего, выполнение этой работы не должно приводить к возможному конфликту интересов, т.е. к ситуации, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей.

Кроме того, он должен уведомить о своем желании выполнять иную работу представителя нанимателя (через своего непосредственного руководителя). Такое уведомление должно быть предварительным, т.е. оно должно быть сделано до начала выполнения данной работы. И хотя данное право реализуется гражданским служащим не в разрешительном, а в уведомительном порядке, представитель нанимателя может, получив такую информацию и оценив намерения гражданского служащего по поводу выполнения им иной оплачиваемой работы, усмотреть в этом конфликт интересов. В этом случае может возникнуть служебный спор, который рассматривается в порядке, предусмотренном для рассмотрения споров о конфликте интересов².

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – ст. 3.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) Бархатова Е.Ю. Изд-во. Проспект, 2015.

Наконец, следует иметь в виду, что любая дополнительная работа требует и дополнительных усилий от лица, ее выполняющего. Если выполнение этой дополнительной работы будет сказываться на качестве его основной профессиональной деятельности, которой является выполнение им своих обязанностей по занимаемой им должности гражданской службы, то это даст право представителю нанимателя принимать все меры воздействия, предусмотренные Законом и иными правовыми актами, регулирующими отношения на гражданской службе.

В современной научной литературе справедливо отмечается, что обязанностям, в том числе обязанностям государственных служащих, в нашей науке до сих пор уделяется явно недостаточное внимание.

В свою очередь, осуществляя надлежащим образом свои обязанности, государственные служащие обеспечивают соблюдение, исполнение, практическую реализацию, защиту и охрану прав граждан.

Такой же позиции придерживается С. Ф. Кечекьян, говоря о том, что права граждан могут быть надлежаще обеспечены лишь при строгом соблюдении своих правовых обязанностей всеми государственными и общественными организациями, всеми должностными лицами и гражданами. Недооценка их значения есть следствие недостаточного понимания того обстоятельства, что нормы права воздействуют на общественные отношения и вне возникающих на их основе правоотношений, т.е. вне конкретных правоотношениях.¹

Юридической наукой не достаточно уделяется внимания и определению понятия «обязанности государственных служащих», кроме того, нет и легального его определения.

По нашему мнению, целесообразно закрепить в ст.15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²

¹ Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1955. С. 67.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

понятие обязанности государственного служащего под которой следует понимать совокупность мер конкретно-определенного, общественно необходимого, должного поведения государственного служащего в области государственно-властных отношений, которые установлены в нормативно правовом акте и направлены на непосредственное исполнение полномочий и функций государственного органа, а так же обеспечены возможностью применения санкции юридической нормы.

Гражданские служащие подпадают под специальный правовой режим. Вместе с тем они не могут освобождаться и от общегражданских обязанностей, предусмотренных Конституцией РФ. Как и все граждане, они обязаны платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, защищать Отечество, нести военную, а в установленных законом случаях – альтернативную гражданскую службу и т.д. (ст. ст. 57, 58, 59 и др. статьи Конституции РФ)¹.

На отдельные категории гражданских служащих Конституция РФ возлагает повышенные обязанности, продиктованные интересами нормального функционирования гражданской службы. Так, должностные лица обязаны обеспечить каждому возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24); получения достоверной и своевременной информации о факторах, создающих угрозу для жизни и здоровья (ст. 41), и др.²

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ перечисляет 12 общих для всех гражданских служащих служебных обязанностей, возводя эти требования в разряд

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) Бархатова Е.Ю. Изд-во. Проспект, 2015.

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

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

законодательных предписаний. В действительности же законодательство возлагает на них большее число обязанностей. Конкретные обязанности по соответствующим государственным должностям определяются должностными регламентами, инструкциями и положениями.

В Законе предусматривается восемь обязанностей, относящихся к существу служебной деятельности, и четыре обязанности, сопутствующие статусу гражданских служащих. При этом некоторые из них настолько очевидны, что не требуют детальных разъяснений, например, обязанности добросовестно исполнять должностные обязанности, поддерживать уровень квалификации и др.

Так, в соответствии со ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственный служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение.

Обязанность соблюдения Конституции РФ, иных нормативных правовых актов обусловлена тем, что государственный служащий органически связан с государством и должен исполнять свою должность в духе конституционных принципов¹. Эта обязанность всеобъемлющая, она касается поведения служащего, как на государственной службе, так и за ее пределами.

Из обязанности обеспечивать исполнение законов вытекает неукоснительное следование каждого гражданского служащего государственным интересам. Гражданский служащий не вправе совершать действий, приводящих к подрыву авторитета государства, принимать участие

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) Бархатова Е.Ю. Изд-во. Проспект, 2015.

в действиях, нарушающих работу государственных органов. Гражданские служащие должны воздерживаться от действий, выступлений и публичных высказываний, могущих повредить гражданской службе или нанести ущерб государственному органу.

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

Под исполнением должностных обязанностей понимается:

– исполнение в течение рабочего времени, а также сверх того, если это вызвано служебной необходимостью, обязанностей по занимаемой должности, приказов и распоряжений руководителей (начальников);

– следование к месту командировки, лечения и обратно, а также нахождение в командировке или на лечении;

– нахождение в положении интернированного или заложника;

– служебная деятельность в период безвестного отсутствия - до признания в установленном законодательством Российской Федерации порядке безвестно отсутствующим или объявления умершим;

– действия по защите от преступных посягательств государственных интересов, жизни, здоровья, чести и достоинства себя и членов семьи, а также других граждан независимо от места и времени совершения этих действий.

Невыполнение должностного регламента либо неполное его осуществление квалифицируется как дисциплинарный проступок. Неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к гражданской службе, если это повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, образует состав преступления, предусмотренного ст. 293 Уголовного кодекса Российской Федерации¹.

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Российская газета – 18.06.1996 – № 113.

3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

Гражданская служба в РФ основана на принципе подчиненности, поэтому государственные служащие обязаны исполнять приказы, распоряжения, указания, поручения вышестоящих руководителей, изданные в пределах их должностных полномочий.

4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

В Конституции РФ (ст. ст. 2, 18) права и свободы человека и гражданина устанавливаются в качестве не только основ конституционного строя, но и непосредственно действующих прав.¹ Это требование определяет смысл, содержание и применение законов в профессиональной деятельности по реализации полномочий государственных органов.

Выполнение гражданскими служащими обязанности обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан означает:

- своевременное издание правовых актов, связанных с обеспечением гражданами своих прав;
- организацию исполнения законов, имеющих непосредственное отношение к правам и свободам граждан;
- оказание помощи и содействия гражданам в реализации их конкретных субъективных прав;
- осуществление мер по охране прав и свобод граждан.

Реализация гражданским служащим своих должностных обязанностей направлена на достижение социально полезных целей, обеспечение интересов общества, организаций и отдельных граждан. Соблюдение при этом прав и законных интересов означает воздержанность гражданского

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

служащего от совершения неправомерных действий (бездействия), способных причинить вред гражданам или организациям.

Нарушение гражданским служащим личных, политических или социально-экономических прав и свобод граждан, законных интересов организаций влечет за собой наступление юридической ответственности. В зависимости от характера и тяжести причиненного вреда гражданский служащий может быть привлечен к дисциплинарной, административной, уголовной или гражданско-правовой ответственности.

Сам факт нарушения прав и законных интересов граждан и организаций квалифицируется как дисциплинарный проступок, за совершение которого на гражданского служащего налагается дисциплинарное взыскание согласно ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹.

Административная ответственность гражданских служащих может наступать за самоуправство, т.е. самовольное, вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядку, осуществление своего действительного или предполагаемого права, не причинившее существенного вреда гражданам или юридическим лицам (ст. 19.1 КоАП РФ).² Если аналогичные действия гражданского служащего причинили существенный вред и их правомерность оспаривается организацией или гражданином, то такого рода деяние подпадает под признаки состава преступления, предусмотренного ст. 330 Уголовного кодекса Российской Федерации³.

Кроме того, гражданские служащие могут нести уголовную ответственность за присвоение полномочий должностного лица и совершение в связи с этим действий, которые повлекли существенное

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Российская газета – 18.06.1996 – № 113.

нарушение прав и законных интересов граждан или организаций (ст. 288 УК) или служебный подлог, т.е. внесение в официальные документы заведомо ложных сведений либо исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности (ст. 292 УК).

Для гражданских служащих, являющихся должностными лицами (как правило, это гражданские служащие, замещающие должности категории «руководители» и категории «специалисты», в должностные обязанности которых входит исполнение контрольно-надзорных функций и полномочий), действующим законодательством установлена повышенная уголовная ответственность за допущенные при исполнении должностных обязанностей нарушения прав и законных интересов граждан и организаций. Так, должностные лица гражданской службы несут ответственность за существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства в случаях злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК), их превышения (ст. 286 УК), халатности (ст. 293 УК)¹.

Гражданско-правовую ответственность указанные лица несут по ст. 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания акта государственного органа, не соответствующего закону или иному правовому акту, подлежит возмещению. Вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица,

¹ Комментарии к Уголовному кодексу РФ // <http://www.ugolkod.ru/kommentarii-k-ugolovnomu-kodeksu-rf>

подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред (ч. 1 ст. 1064 ГК).¹

5) соблюдать служебный распорядок государственного органа;

На гражданских служащих распространяется установленная законодательством о труде продолжительность рабочего времени, но с особенностями, определяемыми нормативными правовыми актами о служебном распорядке в отдельных государственных органах. Такой распорядок в государственном органе устанавливается руководителем.

В исключительных случаях гражданские служащие могут привлекаться к работе сверх установленного времени, а также в ночное время, в выходные и праздничные дни по письменному распоряжению руководителя государственного органа. При этом им в соответствии с законодательством о труде предоставляются компенсации.

б) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей²;

Обусловленность установления обязанности поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей, продиктована тем, что в условиях усложнения социально-экономических процессов в рамках сопутствующих им проводимых в стране реформ и постоянно меняющегося законодательства без систематического повышения квалификации гражданские служащие не смогут решать поставленные перед ними задачи.

Поддержание уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей, вытекает из требования к гражданскому служащему исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом. В этой связи в соответствии с ч. 2 ст. 62 Федерального закона «О государственной гражданской службе

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

² Наймушин С.В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе (правовые вопросы) // Чиновник. 2015. № 4 (38).

Российской Федерации»¹ повышение квалификации гражданского служащего должно осуществляться по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство

В настоящее время российское законодательство содержит целый ряд нормативных правовых актов, относящих те или иные сведения к категории ограниченного доступа. Так, например, налоговая тайна регламентируется ст.102 и 313 НК РФ, банковская тайна - ст.857 ГК РФ, Федеральным законом от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности», Категория «коммерческая тайна» раскрывается «Состав врачебной тайны определен Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

В силу специфики деятельности органов государственной власти гражданские служащие при исполнении должностных обязанностей могут работать со сведениями, составляющими банковскую, налоговую, нотариальную, тайну связи, тайну усыновления, тайну судопроизводства, отдельные сведения при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и другие виды информации ограниченного доступа.

В этой связи представляется необходимой четкая регламентация в служебном контракте видов сведений ограниченного доступа, с которыми в силу должностных обязанностей предстоит работать гражданскому служащему.

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

8) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

Гражданский служащий обязан принимать все необходимые меры, чтобы управлять вверенным ему имуществом и финансовыми средствами компетентно, экономно и эффективно, учитывая, что непринятие указанных мер может быть оценено как ненадлежащее исполнение должностных обязанностей.

Гражданский служащий обязан не допускать использования указанного имущества и средств во внеслужебных целях, если это не разрешено нормативными правовыми актами.

Государственное имущество, предоставленное гражданскому служащему для исполнения должностных обязанностей, является федеральной собственностью или собственностью субъекта РФ и находится в оперативном управлении государственного органа.

Государственное имущество предоставляется гражданским служащим по нормам, устанавливаемым Правительством РФ или государственным органом.

Незаконное расходование, утрата, хищение, порча, присвоение, уничтожение, неправильное использование государственного имущества и другие противоправные действия (бездействие) гражданского служащего влекут за собой его ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законодательством сведения о себе и членах своей семьи.

Речь идет, прежде всего, о сведениях, вносимых в личное дело гражданского служащего: данные в установленном объеме, включаемые в анкету; документ, подтверждающий гражданство РФ; трудовая книжка; документы, подтверждающие прохождение государственной или муниципальной службы, и т.д.

Кроме того, гражданин при поступлении на гражданскую службу и гражданский служащий ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляют в налоговый орган сведения о доходах и имуществе в соответствии с законодательством РФ.

Справка содержит перечень сведений, подлежащий учету в государственной налоговой службе, в целях своевременного и полного взыскания налогов с гражданина, регистрации в учетной налоговой системе его имущественного и материального положения, а также служит первичным документом, которым определяет финансовую состоятельность гражданского служащего и служит отправной точкой при проверке в необходимых случаях законности роста его благосостояния.

В случае непредставления в установленные сроки либо представления недостающих или неполных сведений гражданский служащий может быть отстранен от исполнения своих обязанностей решением уполномоченного должностного лица или органа, имеющего право назначать на должность гражданской службы.

Отказ от представления указанных сведений может повлечь за собой прекращение гражданской службы для гражданского служащего как не выполняющего установленные Законом обязанности и ограничения.

10) сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства.

Эта обязанность вытекает из понятия гражданского служащего, в котором наличие у гражданского служащего гражданства Российской Федерации предусмотрено в качестве неременного признака. В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» гражданство Российской Федерации – это устойчивая правовая

связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.¹

Гражданство является обязательной предпосылкой для обладания гражданским служащим в полном объеме конституционными и специальными правами, возложения на него предусмотренных Конституцией РФ и законодательством о гражданской службе обязанностей, а также для надлежащей защиты его прав и законных интересов.

Недостатком редакции Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² является отсутствие четкого и однозначного запрета на гражданскую службу в государственных органах для лиц, имеющих двойное гражданство.

В соответствии со ст. 62 Конституции РФ гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ.³ Наличие у гражданина РФ гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского законодательства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ.

Важность и ответственность поручений в процессе работы государственных органов, задач требует повышенных требований к лицам, замещающим должности гражданской службы. Лицо, имеющее помимо российского еще и гражданство иностранного государства, обязано ориентироваться и на интересы последнего, что несовместимо с правилами гражданской службы Российской Федерации. Поэтому с учетом положения

¹ О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ, 03.06.2002. – № 22. – ст. 2031.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

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

лица, имеющие двойное гражданство, вообще не должны допускаться к должностям на гражданской службе.

11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены федеральным законодательством Российской Федерации;

Ограничения и запреты одновременно являются и основаниями для увольнения гражданских служащих в случае их нарушения. При этом установленный Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ перечень таких оснований не является закрытым. Обязанности гражданского служащего, нарушение которых является основанием для увольнения, могут устанавливаться и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

12) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Должностные обязанности возлагаются на гражданских служащих исключительно для выполнения задач и функций государственных органов в общественно полезных целях. Объем и содержание должностных обязанностей конкретного гражданского служащего вытекают из соответствующих нормативных правовых актов, должностного регламента и служебного контракта, заключенного им с представителем нанимателя. Вся практическая деятельность гражданского служащего должна быть направлена на добросовестное выполнение служебного долга, обеспечение интересов государственной гражданской службы, исключение личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей.

Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи и других родственников (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов), а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

На практике возможны ситуации, когда личная заинтересованность гражданского служащего может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, приведет к возникновению противоречия с интересами гражданской службы. Например, при выполнении гражданским служащим иной оплачиваемой работы. В этом случае имеет место конфликт интересов, для предупреждения которого гражданский служащий обязан проинформировать о своей личной заинтересованности представителя нанимателя в письменной форме.

Таким образом, подводя итог можно с уверенностью говорить, что нормы закона определяют в самом общем виде сферу его действия, в пределах которой устанавливаются правовые, организационные и финансово-экономические права и обязанности государственного гражданского служащего, которые направлены на успешное функционирование государственной гражданской службы Российской Федерации.

2.3. Ограничения и запреты как элементы административно-правового статуса государственного гражданского служащего

Спецификой государственной службы Российской Федерации выступает профессиональная деятельность, направленная на обеспечение исполнения полномочий государственных органов и предопределяет особый правовой статус государственных служащих в правоотношениях.

Регламентируя правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и ее прохождения, государство вправе устанавливать в этой сфере и особые ограничительные правила. Установление таких правил (специальных требований) обусловлено задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью обеспечения поддержания высокого уровня ее отправления, особенностями деятельности лиц, исполняющих обязанности по государственной должности государственной службы.¹

В качестве таких особых правил, по нашему мнению, должны рассматриваться ограничения и запреты, связанные с гражданской службой.

Отдельные положения, закрепляющие ряд запретов и ограничений для гражданских служащих следует признать одной из слабых сторон Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».²

В силу правовых положений ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ограничение – это условие, при котором гражданин не может быть принят на гражданскую службу или не может

¹ По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ», статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре РФ», статьи 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» и статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в РФ»: Определение Конституционного Суда РФ от 03.10.2002 г. №233-О // Собрание законодательства РФ, 2003. – № 12. – ст. 1174.

² Вассерман Н.В. Правовые ограничения и запреты, связанные с замещением должностей государственной гражданской службы // Известия Иркутской государственной экономической академии, 2009. – № 2. – с. 19-23.

более на ней находиться, а запреты – это то, что гражданский служащий не вправе делать, находясь на государственной службе.¹ Как видно, законодатель ограничился весьма расплывчатыми формулировками, не раскрывая сути данных категорий.

По нашему мнению, под ограничениями, связанными с поступлением и прохождением государственной гражданской службой, следует понимать установленные Конституцией РФ и другими нормативно правовыми актами условия и правила, ставящие гражданского служащего в определенные правовые рамки, выходить за которые запрещено.

Ограничения, связанные с гражданской службой и установленные статьей 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», имеют четкое и достаточно обоснованное назначение.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства².

Положения нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ не вступают в противоречие с конституционными, поскольку совокупность ограничений установлена в целях:

- защиты конституционного строя;
- защиты нравственности, здоровья, прав, свобод и законных

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

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

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

интересов граждан от некачественной реализации государственного властного воздействия, а, следовательно, нарушения гражданских прав, свобод и законных интересов;

- обеспечения эффективной реализации государственных функций;
- высокой управляемости системой государственной службы;
- обеспечения обороны и безопасности государства.

Нормы об ограничениях на гражданской службе носят императивный характер, однако их перечень не является исчерпывающим, поскольку определена возможность установления иных ограничений, устанавливаемых федеральными законами¹. Из содержания Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ч. 2 ст. 16)² следует, что ограничения, связанные с гражданской службой, устанавливаются только на федеральном уровне и не могут быть уменьшены или расширены законами субъектов Российской Федерации.

Одним из традиционных ограничений, устанавливаемых гражданину, желающему быть принятым на государственную гражданскую службу, а также государственному гражданскому служащему, находящемуся на гражданской службе, является признание его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу³.

Как отмечается в юридической литературе, в фигуре работника сочетаются два качества:

- 1) фактическая способность к труду как осознанной, целесообразной и волевой деятельности;
- 2) способность своими действиями приобретать, изменять и прекращать возникающие в связи с реализацией своей способности к труду

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) Бархатова Е.Ю. Изд-во. Проспект, 2015.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

³ Наймушин С.В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе (правовые вопросы) // Чиновник. 2015. № 4 (38). С. 34

субъективные права и юридические обязанности, нести юридическую ответственность¹.

В случае если гражданин вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, то он может быть признан судом недееспособным (ст. 29 ГК РФ).

Гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение, может быть ограничен судом в дееспособности (ст. 30 ГК РФ).

Очевидно, что лицо, признанное недееспособным или дееспособность которого ограничена, не может понимать значения своих действий, осуществлять служебную деятельность, а, следовательно, быть допущенным к замещению должности.

Однако по общему правилу, сформулированному в п. 3 ст. 29 и п. 2 ст. 30 Гражданского кодекса Российской Федерации², если основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным или ограничен в дееспособности, отпали, суд признает его дееспособным или отменяет ограничение его дееспособности.

Поскольку дополнительных ограничений в законодательстве о гражданской службе не содержится, можно полагать, что лицо, восстановленное в дееспособности, может претендовать на замещение должности гражданской службы.

В случае если на момент утраты или ограничения дееспособности гражданин состоял на гражданской службе, он подлежит увольнению.

Осуждение гражданина, желающего быть принятым на государственную гражданскую службу, а также государственного гражданского служащего, находящегося на гражданской службе, к

¹ Трудовое право России: Учебник / Под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М.: Юристъ, 2012. С. 264.

² Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

наказанию, исключаящему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной гражданской службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также наличие у него не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости также является ограничением права на равный доступ к государственной службе и нахождения на ней.

Данное ограничение, так же как и предыдущее, направлено как на лиц, желающих заместить должность, так и на лиц, находящихся на гражданской службе¹.

Такое положение противоречит нормам этого же федерального закона и требует соответствующей корректировки, поскольку ч. 8 ст. 18 определяет обязанность гражданского служащего не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство².

Из анализа положений гл. 9 Уголовного кодекса РФ³ можно сделать вывод, что к наказаниям, исключаящим возможность исполнения гражданским служащим должностных обязанностей, относятся: ограничение свободы, арест, лишение свободы, смертная казнь, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Запрет замещения должности государственной службы может быть прямо связан с применением только такого наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ)⁴.

При применении ряда других видов наказаний запрет замещения должности государственной службы является не целью, а следствием

¹ Пресняков М.В. Ограничения, связанные с государственной гражданской службой: проблемы справедливости и обоснованности // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2010. № 3.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Российская газета – 18.06.1996 – № 113.

⁴ Комментарии к Уголовному кодексу РФ // <http://www.ugolkod.ru/kommentarii-k-ugolovnomu-kodeksu-uf>

ограничения других прав и свобод человека и гражданина (например, лишения свободы). При иных видах наказаний запрет замещения должности государственной службы не является ни самоцелью, ни следствием ограничения других прав и свобод человека. Так, при назначении таких наказаний, как обязательные работы, заключающиеся в выполнении осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ, штрафа, наличие работы у гражданского служащего в виде исполнения обязанностей по должности государственной гражданской службы в соответствии с должностным регламентом является решающим обстоятельством при определении вида наказания.

Из содержания статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ следует, что поскольку погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью, и гражданин рассматривается в качестве несудимого, то в дальнейшем он вправе замещать должности гражданской службы.

В соответствии со ст. 86 УК РФ, лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости.² Судимость погашается:

- в отношении лиц, условно осужденных, - по истечении испытательного срока;
- в отношении лиц, осужденных к более мягким видам наказаний, чем лишение свободы, - по истечении одного года после отбытия или исполнения наказания;
- в отношении лиц, осужденных к лишению свободы, судимость

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Российская газета – 18.06.1996 – № 113.

погашается по истечении от трех до восьми лет после отбытия наказания.

Отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений, является следующим ограничением.

Важным условием является указание на непосредственную связанность исполнения должностных обязанностей с использованием в этом процессе указанных сведений.

Препятствием для поступления на гражданскую службу или ее прохождения является определенное заболевание, наличие которого подтверждается заключением медицинского учреждения.

Так, по нашему мнению существенным условием данного ограничения является необходимость подтверждения заболевания медицинским заключением, форма которого устанавливается Правительством РФ. Это требование Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является реализацией положения ст. 5 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», где указано, что государство гарантирует гражданам защиту от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у них каких-либо заболеваний¹.

Ограничение, указанное в п. 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» связано с наличием близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы

¹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011. – № 48. – ст. 6724.

связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Данное ограничение с точки зрения практики применения является достаточно сложным¹.

Во-первых, оговариваются случаи недопустимости служебных отношений, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью и подконтрольностью одного служащего другому, т.е. совместное осуществление служебных отношений лицами, состоящими в отношениях свойства или родства. Иные случаи не могут рассматриваться в качестве основания для отказа в замещении должности.

Также не должно являться основанием для отказа в замещении гражданской должности состояние родства или свойства, если должности предусмотрены в одном структурном подразделении, но не соподчинены и не подконтрольны.

Во-вторых, на законодательном уровне не урегулирован вопрос о необходимости изменения государственно-служебного состояния в случае прямого повышения одного из служащих, состоящего в близком родстве или свойстве. Очевидно, что право на карьерный рост не может быть ограничено данным основанием. Поэтому представляются возможными несколько вариантов разрешения такой коллизии:

– предложение о переводе на другую должность гражданской службы лица, которое становится непосредственно подчинено или подконтрольно повышаемому служащему;

– предоставление повышаемому служащему новой должности в ином структурном подразделении органа государственной власти и т.п.

Названные варианты, однако, требуют добровольного согласия и одного и другого служащего, поэтому необходима скорейшая разработка механизма обеспечения карьерного роста служащего в случае возможности

¹ Ограничения и запреты на государственной гражданской службе / под общ.ред. А.В.Федорова. М., 2013. С.8

возникновения отношений служебной зависимости (соподчиненности) в процессе служебного роста (повышения).

Следующим ограничением является наличие гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу служит очередным ограничением для гражданина, желающего быть принятым на государственную гражданскую службу, а также для государственного гражданского служащего, находящегося на гражданской службе.

Необходимо согласиться с мнением, высказанными в юридической литературе, что данное обстоятельство может служить основанием для отказа в принятии на гражданскую службу либо отказа в нахождении на гражданской службе при условии, если действительные сведения и документы, которые служащий обязан был представить, могли стать основанием для отказа в принятии на государственную службу и заключении служебного контракта.¹

При этом, обязанность доказывания (подтверждения) правомерности представленных документов и сведений возлагается на соответствующих уполномоченных лиц (структурные подразделения органов).

Следующим ограничением в сфере гражданской службы названо непредставление установленных законом сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу.

В соответствии со ст. 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», гражданин при поступлении на гражданскую службу, а также гражданский служащий ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляют

¹ Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. 2-е изд., испр., доп. и перераб. / Отв. ред. проф. Ю. П. Орловский. М.: КОНТАКТ: ИНФРА-М, 2015. С. 261.

представителю нанимателя сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.¹ Положение о представлении сведений о полученных гражданским служащим доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера гражданского служащего утверждается соответственно указом Президента РФ² и нормативным правовым актом субъекта РФ.

Основная контрольная функция в данной сфере осуществляется в пределах кадровой работы, одним из направлений которой согласно п. 19 ч. 1 ст. 44 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является организация проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Сравнительно недавно в отечественное законодательство были добавлены такие ограничения как:

– утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³ и другими федеральными законами;

– признание его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

² О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 (ред. от 15.07.2015 г.) // Собрание законодательства РФ, 25.05.2009. – № 21. – ст. 2544.

³ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – №52 (ч.1) – ст. 6228.

комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту);

– непредставление сведений, предусмотренных статьей 20.2 настоящего Федерального закона.

Запреты, связанные с гражданской службой, – это обусловленные и установленные действующим законодательством нормы, однозначно запрещающие гражданскому служащему производить те или иные действия как на службе, так и вне ее.

В статье 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ установлены обязанности гражданского служащего воздерживаться от совершения определенных действий под угрозой применения мер юридической ответственности. Как нам представляется целевое назначение запретов состоит в следующем:

– обеспечить эффективную профессиональную деятельность по исполнению полномочий государственных органов;

– установить препятствия возможному злоупотреблению государственных служащих;

– создать условия для независимости служебной деятельности;

– гарантировать осуществление государственными служащими гражданских прав.

Запреты имеют абсолютный характер и не связаны непосредственно с исполнением государственным служащим официальных обязанностей.

Административная форма правового запрета, как и любая другая, предусматривает применение мер юридической ответственности в случае ее несоблюдения. Соответственно, предполагаются и меры государственного принуждения, целью которых является обеспечение соблюдения

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

установленного административным законом правила поведения, в случаях его нарушения предусматривается ответственность виновного¹.

Так, за несоблюдение запретов к государственному служащему могут быть применены меры ответственности, вплоть до прекращения служебного контракта и увольнения с гражданской службы. Однако, следует отметить, что порядок и основания дисциплинарной ответственности государственного служащего в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² обозначены расплывчато, скорее всего, требуется более четкое определение механизма действий.

В связи с прохождением гражданской службы для служащего существуют определенные запреты (ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе»):

1) гражданскому служащему запрещается замещать должность гражданской службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность, за исключением случая, установленного частью второй статьи 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»³;

б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе.

Это означает, что гражданский служащий не может быть одновременно депутатом законодательного (представительного) органа РФ, законодательных (представительных) органов субъектов РФ, органов

¹ Севрюгин В.Е. Административный проступок. Понятие, признаки, ответственность. М., 1989. С. 32.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

³ О Правительстве Российской Федерации Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Российская газета, № 245, 23.12.1997.

местного самоуправления. Это непосредственно вытекает из ч. 3 ст. 97 Конституции Российской Федерации, согласно которой депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью¹.

2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени государственного органа².

Гражданское законодательство, регулируя отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, исходит из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

² Рамазанов К.Н. Об интерпретации нововведений в системе запретов, связанных с государственной гражданской службой // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 4. С.16.

зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (ст. 2 Гражданского Кодекса Российской Федерации).¹ Именно нацеленность на получение прибыли является ключевым критерием в определении предпринимательской деятельности.

Гражданским служащим запрещено заниматься любыми видами деятельности, которые могут быть отнесены к предпринимательской – производство, реализация или приобретение продукции или товаров, оказание услуг, выполнение работ с целью извлечения прибыли; владение, пользование, распоряжение имуществом, составляющим материальную основу предпринимательской деятельности; приобретение имущественных прав на нематериальные объекты (товарные знаки, промышленные образцы, торговые секреты, фирменные наименования и т.д.).

Гражданским служащим запрещено лично или через представителя голосовать посредством принадлежащих им акций, паев, долей участия при принятии решений хозяйственным обществом или товариществом. Если они являются собственниками акций, пая (дающих право на участие в управлении) в результате приватизации, то они обязаны на время прохождения государственной службы передавать в доверительное управление под гарантию государства все находящиеся в их собственности доли в уставном капитале хозяйствующих субъектов². Общие условия и формы такой передачи установлены гл. 53 «Доверительное управление имуществом» Гражданского кодекса Российской Федерации³.

3) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) Бархатова Е.Ю. Изд-во. Проспект, 2015.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

Под ценными бумагами в соответствии со ст. 142 Гражданского кодекса Российской Федерации понимаются документы, соответствующие установленным законом требованиям и удостоверяющие обязательственные и иные права, осуществление или передача которых возможны только при предъявлении таких документов (документарные ценные бумаги). Ценными бумагами являются акция, вексель, закладная, инвестиционный пай паевого инвестиционного фонда, коносамент, облигация, чек.¹

Так, данное положение по нашему мнению, является продолжением и конкретизацией предыдущего запрета. В этой связи целесообразно объединить эти запреты в одно единое целое.

4) гражданскому служащему запрещается быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

Согласно статье 128 Гражданского кодекса Российской Федерации представитель действует не только от имени, но и в интересах представляемого. Разрешение на представительство в подобной ситуации означало бы возможность использовать должностные прерогативы в интересах частных лиц. Поэтому выполнение представительских функций находится в прямом противоречии с правовым статусом гражданского служащего и запрещено законодательством.

Введение этого запрета совершенно очевидно и оправдано, так как представитель должен действовать в интересах представляемого им лица, что изначально приводит к конфликту интересов (даже при отсутствии материальной выгоды).

5) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

Целью запрета является установление заранее обусловленных барьеров на пути возможного соблазна оказать предпочтение кому-либо при выполнении обязанностей по гражданской службе.

В качестве подарка (вознаграждения) в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ рассматриваются материальные или имущественные ценности. Следовательно, в контексте указанного закона подарком следует считать:

- безвозмездную передачу физическим или юридическим лицом (далее - дарителем) гражданскому служащему вещи в собственность либо имущественного права (требования) к дарителю или к третьему лицу;
- безвозмездное обязательство дарителя перед гражданским служащим передать вещь в собственность либо имущественное право (требование) к дарителю или к третьему лицу;
- безвозмездное освобождение гражданского служащего от имущественной обязанности перед дарителем или перед третьим лицом;

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

– безвозмездное обязательство дарителя освободить государственного служащего от имущественной обязанности перед дарителем или перед третьим лицом.

Нарушением этого запрета будет, на наш взгляд, и получение подарков косвенным путем, например, их передача супругу, детям, другим членам семьи, совместно проживающим с гражданским служащим, а также близким родственникам.

Вознаграждение (подарок, денежное вознаграждение и т.п.) считается принятым в связи с исполнением должностных обязанностей, если:

- в договоре дарения или в иных документах, связанных с вознаграждением, или на подарке указана должность лица, его принявшего;
- вознаграждение вручено по месту работы или во время участия гражданского служащего в мероприятиях (в том числе переговорах, совещаниях, заседаниях, командировках и т.д.), в которых он представляет соответствующий государственный орган;
- даритель прямо или косвенно заинтересован в издании акта, в подписании договора или иного документа, в выдаче лицензии (патента) или иного специального разрешения, в другом действии по реализации гражданским служащим своих должностных обязанностей либо в отсутствии такого действия, и при этом принявший вознаграждение в силу своей должности непосредственно осуществляет полномочия государственного органа или непосредственно участвует в осуществлении или в подготовке осуществления указанных полномочий¹.

Разумеется, данный запрет не лишает гражданских служащих возможности принимать символические знаки внимания и подарки в соответствии с общепринятыми нормами вежливости и гостеприимства и сувениры при проведении протокольных и иных официальных мероприятий.

¹ Чаннов С.Е. Государственная гражданская служба: изменения в сфере противодействия коррупции // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 2(47). С.5.

б) всем категориям гражданских служащих запрещается выезжать в служебные зарубежные командировки за счет физических и юридических лиц;

Этот запрет не распространяется на командировки, осуществляемые:

– в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

– на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами иностранных государств, международными и иностранными организациями.

7) гражданскому служащему запрещено использовать в неслужебных целях средства организационно-технического, материального и иного обеспечения служебной деятельности;

Имеется в виду использование оргтехники, средств коммуникации, иных видов оборудования или государственного имущества в рамках служебного времени или вне его, в личных интересах или в интересах других лиц. Это может быть эксплуатация компьютера (в том числе с выходом в Интернет и использованием других его функций), средств коммуникации (телефон, факс и др.), множительной техники, использование с нарушением установленного порядка финансовых средств и т.п.

Данный запрет предусматривает два типа возможных правонарушений. В первом случае гражданский служащий может использовать материально-техническое обеспечение и имущество в личных целях, во втором – те же действия он может совершить в интересах других лиц. В качестве средства служебного обеспечения может рассматриваться и информация в связи с тем, что Закон неоднократно упоминает об обязанности гражданского служащего соблюдать установленные правила работы с предоставляемой в служебных целях информацией. Для привлечения гражданского служащего к ответственности за нарушение данного запрета не имеет значения, какой из названных вариантов использования имущества был применен.

8) гражданскому служащему запрещено разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

Конфиденциальной информацией признается не составляющая государственной тайны, но и не являющаяся общедоступной информация, которая известна гражданскому служащему в силу исполнения им служебных обязанностей.

Под целями, не связанными с гражданской службой, имеется в виду использование конфиденциальной информации гражданским служащим не по назначению, в собственных интересах, с выгодой для себя или без таковой.

9) гражданскому служащему запрещено допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

Представляется, что данный запрет не носит абсолютного характера и в случае возникновения конфликтной ситуации она должна быть оценена с учетом всех ее аспектов и с учетом соблюдения (или несоблюдения) гражданским служащим общих требований, предъявляемых к его поведению, соблюдению им основных обязанностей, установленных в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹.

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

10) гражданскому служащему запрещено получать иностранные награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных организаций и политических партий;

Признание иностранным государством каких-либо заслуг лица, находящегося на гражданской службе России, ставило бы его в двусмысленное положение. Поэтому федеральным законодательством регулируются условия принятия наград и званий иностранного государства. В принципе, это возможно, но с соблюдением определенного порядка, предполагающего наличие письменного разрешения представителя нанимателя гражданского служащего. Исключение сделано для научных наград, почетных и специальных званий.

11) гражданскому служащему запрещено использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

Под использованием должностных полномочия следует иметь в виду возможность использования кандидатом организационных, финансовых и информационных средств, к которым кандидат имеет преимущественный или облегченный доступ благодаря своей должности и которые могут способствовать его избранию. С учетом такого понимания «использования служебного положения» запрещенными следует считать все действия гражданских служащих по привлечению лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, иных гражданских служащих к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидатов. Те же запреты распространяются и на все мероприятия, связанные с проведением в установленном порядке референдумов.

12) гражданскому служащему запрещено использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в

качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

Данный запрет полностью направлен на исключение возможности использования должностного положения гражданского служащего в интересах участников общественно-политической жизни. Это означает запрет на публичные высказывания, содержащие оценку их деятельности, свое отношение к ним и, тем более, пропагандирующие их деятельность.

Однако нельзя считать, что такой запрет ограничивает свободу совести, мысли и слова. Каждый государственный служащий имеет право придерживаться любых взглядов, быть членом политической партии, но не может занимать в ней официальные руководящие посты. Таким образом, ограничение на участие в деятельности политических партий не связано с содержанием свободы взглядов и убеждений, не ограничивает прав. Оно имеет целью обеспечить объективность и нейтральность профессиональной государственной службы в отношении всех граждан независимо от их политических взглядов и убеждений. Государственный служащий не вправе противопоставлять интересы какой-либо партии или группы, преследующей собственные интересы, интересам всего народа или несправедливо действовать в пользу партии.

Аналогичный запрет установлен и по отношению к религиозным организациям. Он основан на положениях ч. 1 ст. 14 Конституции Российской Федерации, согласно которым Российская Федерация - светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.¹

13) гражданскому служащему запрещено создавать в государственных органах структуры политических партий, других

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

общественных и религиозных объединений или способствовать созданию таких структур;

Гражданская служба в Российской Федерации должна быть деполитизирована и департизирована. Гражданские служащие обязаны в своей деятельности руководствоваться исключительно законодательством и не имеют права заниматься развитием партийных структур.

Данный запрет не распространяется лишь на некоторые общественные организации. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ прямо названы профессиональные союзы, ветеранские и иные органы общественной самодеятельности.

14) государственному служащему запрещено прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

Гражданский служащий органически связан с государством, осуществляет свои полномочия от имени и по поручению государства. Поэтому его необоснованный отказ от работы или согласованное уменьшение результативности труда могут серьезно нарушить функционирование государственных органов и даже поставить под угрозу безопасность государства. Следовательно, ограничение права государственного служащего на прекращение исполнения должностных обязанностей непосредственно связано с его особым статусом.

15) государственному служащему запрещено входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений;

В соответствии с п. 4 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» под иностранной некоммерческой неправительственной организацией понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

полученную прибыль между участниками, созданная за пределами территории Российской Федерации в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы.¹

16) государственному служащему запрещено заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Речь идет о запрете консультирования, чтения лекций, выступлений на семинарах, конференциях, проведения научных исследований, написания аналитических докладов и других форм участия гражданских служащих в оплачиваемых из иностранных финансовых источников работах. Запрет распространяется и на работу, которая оплачивается, в частности в виде грантов (безвозмездной помощи), предоставленных международными и иностранными организациями, иностранными гражданами и лицами без гражданства для поддержки и развития общественных инициатив, науки и образования, культуры и искусства в Российской Федерации.

По мысли законодателя, участие гражданского служащего в органах управления, попечительских или наблюдательных советах иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также плата за результаты какой-либо деятельности в ряде случаев может быть формой скрытой взятки, ставит его деятельность в определенную зависимость от организаций с иностранным капиталом и потенциально может влиять на принятие им решений в рамках служебных полномочий.

Таким образом, подводя итог можно констатировать, что установленные ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, которые, как уже отмечалось, являются специфическим элементом

¹ О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996. – № 3. – ст. 145.

административно-правового статуса государственного гражданского служащего.

Ограничения и запреты, которые установлены законом в отношении лиц находящихся на гражданской службе, по своей правовой природе отличаются от ограничений, многие из которых представляют собой обстоятельства, которые не зависят от воли гражданина.

Заключение

В рамках исследуемой нами темы можно сделать следующие выводы, которые являются результатом рассмотрения поставленных исследовательских задач:

Во-первых, исторический путь формирования правового статуса государственных служащих условно можно разделить на четыре этапа:

- первый этап - появление государственной службы как особой сферы профессиональной деятельности;
- второй этап - развитие государственной службы в царской России;
- третий этап - развитие государственной службы в советский период;
- четвертый этап - государственная служба в XXI веке.

Во-вторых, государственная служба играет главную роль в организации государственного механизма. По нашему мнению, государственную службу следует рассматривать и как осуществление государственными органами кадровой функции управления, и как практическую деятельность всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета и занимающих должности в аппарате государственных органов.

В-третьих, принципы государственной службы - это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих. В современном законодательстве закреплено восемь принципов государственной гражданской службы:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;

– равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

- профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- стабильность гражданской службы;
- доступность информации о гражданской службе;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

По нашему мнению, в представленный перечень необходимо включить еще два принципа:

- принцип экономической эффективности деятельности государственных служащих;
- принцип индивидуализации ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

В-четвертых, легальное определение понятия «государственный гражданский служащий» следует сформулировать следующим образом: «государственный гражданский служащий - это гражданин Российской Федерации, осуществляющий профессиональную деятельность на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, государственных учреждений и предприятий, а также других государственных организаций, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные

должности субъектов Российской Федерации. 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.

Исходя из анализа теории административного права и законодательства о государственной гражданской службе можно выделить шесть основных признаков, характеризующих понятие государственного гражданского служащего:

- гражданство Российской Федерации;
- владение государственным языком Российской Федерации;
- наличие должности государственной службы;
- наличие акта (приказа) руководителя государственного органа или его структурного подразделения о назначении на должность, а также подписанного служебного контракта;
- служащий добровольно берет на себя обязательства по прохождению государственной службы;
- денежное содержание из государственного бюджета - федерального или регионального.

В-пятых, административно-правовой статус государственного гражданского служащего – это совокупность возложенных на гражданских служащих обязанностей и предоставленных им прав, а также систему поощрений, ограничений, запретов, правил служебного поведения, гарантий и компенсаций государственных служащих.

Элементы административно-правового статуса государственного гражданского служащего закреплены в гл. 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе». По нашему мнению, структура этой главы должна быть изменена следующим образом:

- основные обязанности гражданского служащего;
- основные права гражданского служащего;

- ограничения, связанные с гражданской службой;
- запреты, связанные с гражданской службой;
- правила служебного поведения гражданского служащего;
- гарантии гражданского служащего;
- компенсации, связанные с гражданской службой.

В-шестых, основу административно-правового статуса государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации составляет должность гражданской службы как первичный элемент системы государственно-служебной организации субъекта Российской Федерации, посредством которой определяются принадлежность гражданина к государственной службе, ее определенному виду, уровню и государственному органу субъекта Российской Федерации, характер и степень участия государственного служащего в реализации полномочий данного государственного органа.

В-седьмых, ядро административно-правового статуса государственного гражданского служащего представляют его обязанности и права.

В законах о государственной службе большинства субъектов Российской Федерации перечень прав государственных служащих практически полностью совпадает с тем, который закреплен в федеральном законодательстве. Обязанности определенных категорий государственных гражданских служащих установлены в законах о прохождении службы в отдельных государственных органах, в положениях о государственном органе, в дисциплинарных уставах и положениях о дисциплине, в типовых правилах внутреннего распорядка. Обязанности по конкретной должности должны быть четко сформулированы в правилах внутреннего распорядка соответствующего государственного органа, в трудовых договорах (контрактах) и должностных инструкциях государственных служащих.

В-восьмых, помимо прав и обязанностей статус государственных гражданских служащих включает в себя также ограничения и запреты,

установленные законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Список использованной литературы

Нормативные акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.
2. О Правительстве Российской Федерации Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Российская газета, № 245, 23.12.1997.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Российская газета – 18.06.1996 – № 113.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – ст. 3.
8. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ, 16.02.2009. – № 7. – ст. 776.

9. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011. – № 48. – ст. 6724.

10. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. – № 31. – ст. 3215.

11. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008. – №52 (ч. I) – ст. 6228.

12. О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ, 03.06.2002. – № 22. – ст. 2031.

13. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996. – № 3. – ст. 145.

14. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ, 24.04.1995. – № 17. – ст. 1455.

15. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 17.12.2001. – № 51. – ст. 4831.

16. О минимальном размере оплаты труда: Федеральный закон от 19.06.2000 № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Собрание законодательства РФ, 26.06.2000. – № 26. – ст. 2729.

17. О государственной тайне: Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ, 13.10.1997. – № 41. – стр. 8220-8235.

18. Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении

его личного дела: Указ Президента РФ от 30.05.2005 № 609 (ред. от 01.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 06.06.2005. – № 23. – ст. 2242.

19. О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ, 01.01.2007. – № 1 (1 ч.). – ст. 203.

20. О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 (ред. от 15.07.2015 г.) // Собрание законодательства РФ, 25.05.2009. – № 21. – ст. 2544.

21. Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы: Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 // СПС «КонсультантПлюс»

22. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Собрание законодательства РФ, 07.05.2012. – № 19. – ст. 2338.

Материалы правоприменительной практики

23. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ», статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре РФ», статьи 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» и статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в РФ»: Определение Конституционного Суда РФ от 03.10.2002 г. №233-О // Собрание законодательства РФ, 2003. – № 12. – ст. 1174.

24. О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 62 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2013. – № 10.

Научная и учебная литература

25. Абрамов В. И. Правовой статус ребенка // Современное право. 2005. № 9.

26. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. С. 102.

27. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть: Учеб. М., 2009.

28. Антонова Н.М. Проблемы реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3.

29. Балабанов И.Т. Основы финансового менеджмента. Как управлять капиталом - М.: Финансы и статистика, 2015 г..

30. Басовский Л.Е. Теория экономического анализа: Уч. пособие. М.: ИНФРА-М, 2011. 222 с.

31. Вассерман Н.В. Правовые ограничения и запреты, связанные с замещением должностей государственной гражданской службы // Известия Иркутской государственной экономической академии, 2009. – № 2. – с. 19-23.

32. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Службное право: Учеб. М., 2004.

33. Зыбин С. Ф., Стремоухов А. В. Научные основы организационно-правовой работы с кадрами органов внутренних дел. СПб., 2014.

34. История Государства и права России: Учебник для вузов/Г75. Под ред. С.А. Чибиряева - 1998 - С. 528.

35. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1955. С. 67.
36. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) Бархатова Е.Ю. Изд-во. Проспект, 2015.
37. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. 2-е изд., испр., доп. и перераб. / Отв. ред. проф. Ю. П. Орловский. М.: КОНТАКТ: ИНФРА-М, 2015. С. 261.
38. Комментарии к Уголовному кодексу РФ // <http://www.ugolkod.ru/kommentarii-k-ugolovnomu-kodeksu-rf>
39. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть. Саратов, 2011.
40. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 18.
41. Малеин Н. С. Правовые принципы, нормы и судебная практика // Государство и право. 1996. № 6. С. 12-18.
42. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 2012.
43. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 135.
44. Наймушин С.В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе (правовые вопросы) // Чиновник. 2015. № 4 (38).
45. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2013.
46. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе / под общ.ред. А.В.Федорова. М., 2013. С. 253
47. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего РФ// Государство и право. 2013. №9. С.17-26.

48. Пресняков М.В. Ограничения, связанные с государственной гражданской службой: проблемы справедливости и обоснованности // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2015. № 3.
49. Рамазанов К.Н. Об интерпретации нововведений в системе запретов, связанных с государственной гражданской службой // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 4. С.16.
50. Севрюгин В.Е. Административный проступок. Понятие, признаки, ответственность. М., 1989. С. 32.
51. Стариллов Ю.Н. Служебное право. М., 1996.
52. Стариллов Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы // Журнал российского права. 2004. № 9.
53. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2006.
54. Трудовое право России: Учебник / Под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М.: Юрист, 2012. С. 264.
55. Чаннов С.Е. Государственная гражданская служба: изменения в сфере противодействия коррупции // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 2 (47). С.5.

Интернет ресурсы

1. <http://www.consultant.ru> - официальный сайт Справочной правовой системы КонсультантПлюс.
2. <http://www.pravo.gov.ru> - официальный интернет-портал правовой информации